Das Erfordernis der Gesetzessanktion

nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches und der deutschen Einzelstaaten.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Joachim v. Zeeze

Referendar.

RNB

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1911.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.
Korreferent: Professor Dr. Fischer.

Meinen Eltern
in Dankbarkeit gewidmet.

Inhaltsverzeichnis.

Literaturverzeichnis.

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Arndt, Kommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches. 3. Aufl. Berlin 1907.

Arndt, Kommentar zur Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 6. Aufl. Berlin 1907.

Bornhak, Grundriß des deutschen Staatsrechts. 2. Aufl. Leipzig 1910.

Bornhak, Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl. Berlin 1909.

Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 8 S. 425 ff. Freiburg i. B. und Leipzig 1893.

Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 4 S. 1 ff. Freiburg i. B. 1888.

Brie, Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart 1886.

Büsing, Das Staatsrecht der Großherzogtümer Mecklenburg. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Bd. 3, 2 1. Aufl. S. 1 bis 72.

Cosack, Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen. Freiburg i. B. und Leipzig 1894.

Deutsche Staatsgrundgesetze, herausgegeben von Binding. Heft 6 2. Aufl., Heft 7/8. Leipzig 1894, 1897, 1906.

Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen. In Bries Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht Heft 1. Breslau 1898.

Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze. Leipzig 1885.

Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 14 S. 31 ff. Freiburg i. B., Leipzig und Tübingen 1899.

Gierke, Kritik über Labands Staatsrecht des Deutschen Reiches. In Grünhuts Zeitschrift für Privat- und öffentliches Recht der Gegenwart Bd. 6 S. 221 ff. Wien 1879.

Gierke, Deutsches Privatrecht. Bd. 1. Im Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft, herausgegeben von Binding. Leipzig 1895.

Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Im Öffentlichen Recht der Gegenwart, herausgegeben von Jellinek, Laband und Piloty, Bd. 2. Tübingen 1908.

Hänel, Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung. In seinen Studien zum deutschen Staatsrecht Bd. 2 Heft 1. Leipzig 1888.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg i. B. 1887.
Kolbow, Das Veto des Deutschen Kaisers. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 5 S. 73 ff. Freiburg i. B. 1890.
Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht. Im Öffentlichen Recht der Gegenwart, herausgegeben von Jellinek, Laband und Piloty, Bd. 1 5. Aufl. Tübingen 1909.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Bd. 1. 3. Aufl. Freiburg i. B. und Leipzig 1895.
Leoni, Das Staatsrecht der Reichslande Elsaß-Lothringen. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Bd. 2, 1 1. Aufl. S. 215 bis 302.
Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments in der Gesetzesgebung Österreichs und den konstitutionellen Monarchien des Deutschen Reiches. Graz 1901.
v. Melle, Das hamburgische Staatsrecht. Hamburg und Leipzig 1891.
Meyer, Georg, Der Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung. Jena 1889.
Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. Leipzig 1905.
Pabst, Die Sanktions- und die Publikationsfrist für Gesetze nach deutschem Reichs- und Landesstaatsrecht nebst einem Überblick über die Bestimmungen ausländischer Verfassungen. Berlin 1909.
Rehm, Das rechtliche Wesen der deutschen Monarchie. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 25 S. 393 ff. Tübingen 1909.
v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. Bd. 1. 4. Aufl. Leipzig 1881.
v. Rönne, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Bd. 2. 2. Aufl. Abt. 1. Leipzig 1877.
Rosenberg, Die Sanktion der Reichsgesetze. In Hirths Annalen Jahrg. 1900 S. 577 ff.
Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. Berlin 1895.
Scheibke, Die Frist für Sanktion und Publikation von Gesetzen. In den Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht von Zorn und Stier-Somlo Bd. 6 Heft 4. Tübingen 1909.
v. Schulze-Gävernitz, Das preußische Staatsrecht. Bd 2. 2. Aufl. Leipzig 1890.
Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1881 u. 1886.
Seelig, Hamburgisches Staatsrecht auf geschichtlicher Grundlage. Hamburg 1902.
v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg i. B. und Leipzig 1897.
Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen. Leipzig 1884.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. 1. 2. Aufl. Berlin 1895.

A.

1. Wie schon Aristoteles in seiner „Politik“ lehrt, kann sich die Staatsgewalt in verschiedenen Richtungen äußern. Der eben genannte Philosoph teilte die Staatsgewalt ihrer Wirksamkeit nach in drei Funktionen ein:

1. die beschließende Gewalt,
2. die Rechtsprechung,
3. die Verwaltung.

Nach ihm hat erst wieder der Engländer John Locke etwa um das Jahr 1700 diesen sogen. „Grundsatz der Teilung der Gewalten“ aufgegriffen, und an ihn schloß sich dann in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts Montesquieu an, der im 6. Kapitel des 11. Buches seines Werkes „De l'esprit des lois“ unterscheidet:

1. die gesetzgebende Gewalt (pouvoir législatif),
2. die ausführende Gewalt (pouvoir exécutif),
3. die richterliche Gewalt (pouvoir de juger).

Nach dieser Lehre dürfen nie zwei der genannten Gewalten in einer Hand vereinigt sein. Jede soll einen besondern Träger haben, nämlich die gesetzgebende Gewalt die Volksvertretung, die ausführende den König, die richterliche die Gerichte.

Das moderne Staatsrecht hat jedoch diese Dreiteilung Montesquieus einer großen Umgestaltung unterworfen, und zwar insofern, als tatsächlich dem Monarchen in den konstitutionellen Staaten keineswegs nur die ausführende Gewalt zusteht, sondern in seiner Person alle Rechte der Staatsgewalt vereinigt bleiben. Nur die Ausübung derjenigen Hoheitsrechte, die ausdrücklich besonderen Organen zugewiesen sind, steht dem Monarchen nicht zu. „Die Vermutung spricht für das freie monarchische Recht, und die Beschränkung in der Ausübung bedarf des be-

sonderen Nachweises.“ [1]) Einer solchen Beschränkung wird der Monarch nach der Verfassung auch bei der Ausübung der Gesetzgebung unterworfen, und zwar durch die erforderliche Zustimmung der Volksvertretung. Von den drei genannten Funktionen wird die zuletzt erwähnte Gesetzgebungsfunktion im folgenden einer näheren Besprechung unterzogen werden.

2. Ehe wir daher zur Behandlung des eigentlichen Themas unserer Arbeit kommen, ist es notwendig, noch einige Bemerkungen über die Gesetzgebung überhaupt vorauszuschicken. Die Wissenschaft kennt einen doppelten Gesetzesbegriff, indem sie von Gesetzen im formellen und im materiellen Sinne spricht. „Ein Staatsgesetz im formellen Sinne ist jeder Willensakt des Staates, der in einer bestimmten, feierlichen Weise zustande gekommen und erklärt worden ist.“ [2]) Dagegen bedeutet Gesetz im materiellen Sinne die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes.[3]) Beides sind zwei gänzlich voneinander verschiedene Begriffe; bei dem einen kommt es auf den Inhalt, bei dem anderen auf die Form einer Willenserklärung an, und sie verhalten sich nicht zueinander wie Gattung und Art oder wie ein weiterer und untergeordneter engerer Begriff. „Den gemeinsamen Ausgangspunkt für beide Begriffe, der die Verwendung desselben Ausdrucks für zwei so verschiedene Dinge erklärt, bildet der Satz, daß Anordnungen von Rechtssätzen der Regel nach nur auf dem verfassungsmäßig bestimmten Wege erfolgen dürfen, der deshalb der Weg der Gesetzgebung heißt.“ [4])

Mag es sich nun um Gesetze dieser oder jener Art handeln, zum Zustandekommen eines jeden sind stets vier Erfordernisse notwendig [5]):

1. die Aufstellung des Gesetzesinhaltes,
2. die Sanktion,
3. die Ausfertigung (Promulgation),
4. die Verkündigung (Publikation).

---

[1]) Bornhak, Grundriß des deutschen Staaatsrechts S. 83.

[2]) Laband, Öffentliches Recht der Gegenwart S. 123.

[3]) Laband a. a. O. S. 108.

[4]) Laband a. a. O. S. 123.

[5]) Laband a. a. O. S. 113.

Jedoch sei hierzu bemerkt, daß eine Reihe von Schriftstellern die Ausfertigung nicht als besonderes Erfordernis betrachten und teils einen Unterschied zwischen Sanktion und Promulgation, teils einen solchen zwischen Promulgation und Publikation bestreiten.[6])

Was für eine Vergangenheit ein Gesetzentwurf hinter sich hat, bis er Gegenstand der Beratung wird, ist gleichgültig. Es ist z. B. gänzlich belanglos, von wem der erste Anstoß ausgeht, ein gewisses Gesetz den zuständigen Organen in einem Staate zur Beratung in Vorschlag zu bringen. Erst damit, daß das vorgeschlagene Gesetz von einem der gesetzgebenden Faktoren, in den Zweikammerstaaten von einer der beiden Kammern, im Reiche vom Reichstage oder vom Bundesrate, einer Besprechung unterworfen wird, beginnt der Gesetzgebungsvorgang. Nach den älteren deutschen Verfassungen hatte nur der Monarch das Recht, der Volksvertretung einen Gesetzentwurf vorzulegen, das sogen. Recht der Initiative. Dem Parlamente fehlte es gänzlich. So sagte ursprünglich die württembergische Verfassungsurkunde v. 25. 9. 1819 in § 172 [7]): „Gesetzentwürfe können nur von dem König an die Stände, nicht von den Ständen an den König gebracht werden". Und fast wörtlich gleichlautend ist die Verfassungsurkunde des Königreichs Sachsen v. 4. 9. 1831 in § 85 Abs. 1 u. 2 und die des Großherzogtums Hessen v. 17. 12. 1820 in Art. 76.[8]) Das ist heute nicht mehr der Fall, vielmehr kann auch die Volksvertretung ein Gesetz einbringen, was jedoch nicht die Regel ist, denn in den meisten Fällen ergreift noch immer die Regierung die Initiative. Zustande kommt ein Gesetz erst dann, wenn sein Inhalt einheitlich von allen gesetzgebenden Faktoren festgestellt ist, andernfalls ist der Entwurf gescheitert. Hieraus geht hervor, daß in den Einzelstaaten ein Zusammenwirken von Monarch und Volksvertretung, im Reiche ein solches von Bundesrat und Reichstag zum Zustandekommen eines Gesetzes erforderlich ist.

Diese Faktoren sind jedoch nicht gleichberechtigt, welcher Satz

---

[6]) vgl. Meyer-Anschütz, Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 566 Anm. 8 Brie im Arch. f. öff. R. Bd. 4 S. 55/56.

[7]) vgl. Deutsche Staatsgrundgesetze, herausgegeben von Binding, Heft VII.

[8]) vgl. Deutsche Staatsgrundgesetze Heft VI u. VIII, 2.

freilich neuerdings lebhaft bestritten wird.[9]) Der eigentliche Gesetzgeber ist der Monarch bezw. der Bundesrat. Sie allein sind es, die es in der Hand haben, einen Rechtssatz mit verbindlicher Kraft auszustatten; ihnen steht die „Sanktion" zu, indem durch dieselbe die Befolgung des festgestellten Gesetzesinhaltes angeordnet wird, wie später dargelegt werden soll.

An die Sanktion schließt sich die Ausfertigung der Gesetzesurkunde durch den berufenen Urkundenaussteller an. Sie braucht nicht vom Sanktionator vorgenommen zu werden. Im Deutschen Reiche z. B. nimmt sie der Kaiser im Auftrage des Bundesrates, gewissermaßen als dessen Bote vor, um mich eines von Lukas gebrauchten Ausdruckes zu bedienen. Erfordert wird hier Unterschrift, Datum, Siegel und Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt, die sich darauf erstreckt, daß der vorgelegte Text buchstäblich mit dem von den gesetzgebenden Faktoren beschlossenen Wortlaut übereinstimmt, und daß das betreffende Gesetz auch tatsächlich der Verfassung gemäß zustande gekommen ist.

Nun erst kann auch das letzte Erfordernis der Gesetzgebung erfüllt werden: die Publikation. Dieser Schlußakt besteht in der ordnungsmäßigen Verkündigung des Gesetzes. Erst mit dieser wird das Gesetz perfekt insofern, als erst jetzt das Volk von demselben Kenntnis erhält. Sie erfolgt auf Grund eines Verkündigungsbefehles in einem besonderen amtlichen Regierungsblatte. Im Reiche ist jenes amtliche Blatt das „Reichsgesetzblatt", in Preußen die „Preußische Gesetzsammlung".

Ob tatsächlich alle diese vier Erfordernisse notwendig sind, damit ein modernes Gesetz Gültigkeit erlangt, insbesondere aber, ob „nach deutschem Reichs- und Landesstaatsrecht eine Sanktion der Gesetze erforderlich" ist, soll im folgenden näher erörtert werden.

---

[9]) vgl. Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments usw.; Rehm im Arch. f. öff. R. Bd. 25 S. 393 ff.

B.

Die Notwendigkeit einer Gesetzessanktion ist auf staatsrechtlich-literarischem Gebiete Gegenstand eines heftigen Streites. Aber nicht nur diese ist in der Literatur bestritten worden, sondern, auf dem Gebiete des Reichsstaatsrechts wenigstens, auch die Frage, wem die Sanktion der Gesetze zusteht. Obwohl dieser Punkt nicht unbedingt zur Behandlung des eigentlichen Themas gehört, soll doch auf ihn an späterer Stelle in möglichster Kürze eingegangen werden, da er doch eng mit der Frage nach der Notwendigkeit der Sanktion der Reichsgesetze zusammenhängt.

I.

1. Zunächst jedoch die Beantwortung der für mein Thema grundlegenden Frage: „Was ist die Sanktion der Gesetze"?

Es ist zu diesem Zwecke erforderlich, einen Blick auf die Entstehungsgeschichte des Sanktionsbegriffes zu werfen. Bekanntlich stammt derselbe aus dem französischen Staatsrecht. Von dort wurde er in die belgische Verfassung und dann in die der meisten deutschen Einzelstaaten übernommen.

Wir müssen auf die Verfassung Frankreichs vom September 1791 zurückgreifen; sie ist die erste, in der der Sanktion als eines besonderen staatsrechtlichen Begriffes Erwähnung getan wird. Jedoch das Wort „Sanktion" hat in ihr eine wesentlich andere Bedeutung, als wie wir dem Worte jetzt beizulegen pflegen. Wie aus der in Betracht kommenden Stelle (Titel III, 3 Art. 1 u. 2 der 3. Sektion) hervorgeht, kann die Sanktion des Königs ersetzt werden durch dreimalige unveränderte Annahme eines Gesetzes in der Nationalversammlung in drei aufeinanderfolgenden Legislaturen. Es bedeutet also die Sanktion des Königs, um mit

Rosenberg[10]) zu sprechen: „lediglich die Zustimmung des Königs zu dem von der Nationalversammlung beschlossenen Gesetze“. Sie ist also nicht ausschlaggebend für das Inkrafttreten eines Gesetzes, vielmehr hat das Volk diese Entscheidung in der Hand.

Wichtiger für uns ist die Konstitution vom April 1814 und namentlich die Charte vom Juni desselben Jahres. Art. 22 dieser letzteren bestimmt: „Le roi seul sanctionne et promulgue les lois“, und diese Vorschrift ist deshalb für uns so wichtig, weil sie das direkte Vorbild unserer modernen Verfassungen in dieser Beziehung geworden ist. Nach ihr ist die Sanktion des Königs das allein maßgebende Moment für das Gültigwerden des Gesetzes. Während 1791 das Volk in Frankreich Souverän war, ist jetzt der König an seine Stelle getreten. Das französische Parlament ist nur noch beschränkender Faktor bei der Gesetzgebung, und seine Tätigkeit bei ihr ist nicht mehr ausschlaggebend.

Dieselbe Bedeutung wie in der französischen Charte vom Juni 1814 hat die Sanktion in den bald nach 1814 erlassenen deutschen Verfassungen bis 1848 hin, indem dieselben, wie schon erwähnt wurde, hinsichtlich dieser Vorschrift unmittelbar der französischen nachgebildet sind. Über Preußen, dessen Verfassung erst nach 1848, und zwar 1850 erlassen worden ist, welches zu den Staaten gehört, deren Verfassung weder das Wort „Sanktion“ noch ein ihm analoges aufweist, wird unten besonders gesprochen werden.

2. Wie steht es nun um den Sanktionsbegriff im heutigen deutschen Staatsrecht? Wir müssen hier etwas länger verweilen und eine bestimmte Definition zu finden suchen. Laband ist es, der uns den Weg weist seit Aufstellung seiner Theorie von der Trennung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl. Diese Theorie ist zwar in mancher Hinsicht lebhaft umstritten worden, hat sich aber dennoch, wenn auch mit einigen Modifikationen, eine herrschende Stellung im deutschen Staatsrecht erobert und diese bisher behauptet. Laband ist es jedenfalls auch gewesen, der durch seine eben genannte Theorie als erster den Sanktions-

---

[10]) Rosenberg in Hirths Annalen 1900 S. 580.

begriff, von dem man bis dahin nur eine ziemlich unklare Vorstellung hatte, klar herausgeschält hat.

Es wurde schon oben (S. 4) gesagt, daß durch die Sanktion „die Befolgung des festgestellten Gesetzesinhalts angeordnet wird", und noch ein paar Zeilen vorher (S. 4), daß der „Monarch bezw. der Bundesrat es allein in der Hand habe, einen Rechtssatz mit verbindlicher Kraft auszustatten". Wir definieren also, und dies ist auch die Labandsche Definition[11]: „Sanktion ist Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft". Eine andere landläufigere Antwort auf unsere Frage nach dem Begriffe des Wortes „Sanktion" lautet kurz: „Sanktion ist Gesetzesbefehl". Mir scheint jedoch, als hafte dieser zweiten Definition, die ja in Wirklichkeit nur ein anderes Wort an die Stelle des Wortes „Sanktion" setzt, ein nicht unerheblicher Mangel an, indem vielfach zu viel Wert auf das Wort „Gesetzes**befehl**" gelegt wird, was später näher gezeigt werden soll.

Bei Aufstellung seiner von uns angenommenen Sanktionsdefinition geht **Laband** davon aus, daß es nicht genügend ist, daß „lediglich ein Rechtssatz formuliert wird", es sei vielmehr notwendig, daß dieser Rechtssatz „für verpflichtend erklärt werde".[12] **Laband** unterscheidet also in jedem Gesetz einen doppelten Bestandteil: Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl und legt einen großen Wert auf strenges Auseinanderhalten dieser Gesetzeselemente. „Jedes Gesetz besteht demnach aus verschiedenen auch äußerlich vollkommen voneinander getrennten Teilen",[13] wobei der Gesetzesinhalt der Wortlaut des Gesetzes, der formulierte Rechtssatz, sein soll. Ist dieser Wortlaut gefunden, so ist dadurch aber noch kein Gesetz entstanden. Es fehlt dem Wortlaut noch die verbindliche Kraft, der Gesetzesbefehl, und die Erteilung dieses Befehles, die Ausstattung des Gesetzesinhalts mit verbindlicher Kraft, mit Gesetzeskraft, ist dann die Sanktion.

3. Zu den Gegnern dieser Labandschen Lehre von der Unterscheidung zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl gehört nament-

---

[11] vgl. **Laband**, Öffentliches Recht der Gegenwart S. 110.

[12] **Laband** a. a. O. S. 110.

[13] **Laband** a. a. O. S. 115/16.

lich Gierke, ferner auch Binding und Schulze.[14]) Andere Schriftsteller behaupten, daß sich eine äußerliche Scheidung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl nicht durchführen lasse, ohne jedoch die Labandsche Lehre direkt zu verwerfen. Diese vermittelnde Stellung nehmen insbesondere Meyer, Rosin und Jellinek ein.[15]) Es soll nun auch hier allerdings nicht bestritten werden, daß Laband die Trennung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl etwas zu stark betont hat, aber ein gewisses Auseinanderhalten beider Begriffe ist andererseits auch durchaus notwendig.

Zunächst soll auf Gierkes Standpunkt näher eingegangen werden. Er leugnet,[16]) daß eine besondere Sanktion für den Gesetzbildungsvorgang begrifflich unbedingt notwendig sei, und meint, man könne nur von zwei Erfordernissen eines Gesetzes reden: Gesetzesbildung und Gesetzesausspruch. Der Gesetzesbefehl, die Sanktion, sei nicht „in formalistischer Weise von der Feststellung des Rechtssatzes, der Gesetzesbildung, trennbar, denn was ihn zum Gesetzesbefehl macht, ist lediglich die Natur seines Inhaltes als Rechtssatz, aus der er sich ohne weiteres ergibt; und der Rechtssatz hinwiederum enthält von vornherein den Gesetzesbefehl als notwendiges Moment, da man nicht wollen kann, daß etwas Recht sei, ohne zugleich zu wollen, daß es bindende Kraft habe".

Gierkes eben angeführte Ausführungen dürften kaum das Richtige treffen. Kommt es tatsächlich nur auf den Willen dessen an, der den Rechtssatz aufstellt, damit dieser zum Gesetz wird? Ich glaube nein, sondern es ist doch noch etwas mehr erforderlich: ein besonderer Wille, und zwar der Wille desjenigen, der die Macht dazu hat, den Rechtssatz mit Gesetzeskraft auszustatten, der Wille des Trägers der Staatsgewalt. Trotz der Richtigkeit der Worte „man kann nicht wollen, daß etwas Recht sei, ohne zugleich zu wollen, daß es bindende Kraft habe", enthalten sie

[14]) Gierke bei Grünhut Bd. 6 S. 221 ff.; Binding, Handb. d. Strafrechts, Leipzig 1885, Bd. 1 S. 197; Schulze, Lehrb. d. deutschen Staatsrechts Bd. 1 S. 527 Anm.

[15]) Meyer, Der Anteil der Reichsorgane an der Gesetzgebung; Rosin, Das Polizeiverwaltungsrecht in Preußen; Jellinek, Gesetz und Verordnung.

[16]) Gierke a. a. O. S. 229 und D. PrivR. S. 131 Anm. 11.

also keine Begründung dafür, daß „der Rechtssatz von vornherein den Gesetzesbefehl als notwendiges Moment enthalte“. Derselbe Rechtssatz, der keine Gesetzeskraft hatte, bevor der Träger der Staatsgewalt den Willen geäußert hat, daß der Rechtssatz Gesetz werden solle, hat Gesetzeskraft, nachdem das oberste Organ im Staate seinen zustimmenden Willen kundgetan hat. Rechtssätze aufstellen kann jeder Mensch, aber nicht jedes Menschen Wille ist imstande, dem von ihm aufgestellten Rechtssatze Gesetzeskraft zu verleihen. Das kann nur der Träger der Staatsgewalt. Laband[17]) widerlegt Gierke folgendermaßen: „Der Gesetzentwurf in seiner definitiven Fassung und das Gesetz haben einen völlig identischen Inhalt; dennoch hat derselbe Satz vor der Sanktion keine Autorität, wohl aber nach derselben; mithin ist es nicht lediglich die Natur seines Inhaltes als Rechtssatz, aus der sich der Gesetzesbefehl ohne weiteres ergibt — wie Gierke behauptet —, sondern es ist erforderlich, daß etwas Weiteres hinzukommt, daß dem „Rechtssatz“ verbindliche Kraft erteilt wird, daß der Satz von bloß rechtlichem Inhalt zum Satz des positiven Rechtes umgewandelt wird“.

4. Wenden wir uns nun denjenigen Schriftstellern zu, die die zwischen Laband und Gierke vermittelnde Stellung einnehmen. Sie bestreiten durchaus nicht die Scheidung zwischen Gesetzesinhalt und -befehl oder gar das Erfordernis der Sanktion überhaupt, wie Gierke es tut, sondern sie sehen diese Scheidung als im Wesen des Gesetzes liegend an. Zu diesen Schriftstellern gehören namentlich Meyer, Rosin und Jellinek.

a) Meyer[18]) ist derjenige, welcher am deutlichsten den Nachweis erbringt, daß sich eine so äußerliche Scheidung zwischen Gesetzesinhalt und -befehl bei unseren Gesetzen nicht nachweisen lasse, wie wir es bei Laband sahen, und er weist ferner in dankenswerter Weise darauf hin, daß ein Gesetzesbefehl zur Verbindlichkeit von Gesetzen gar nicht erforderlich sei, daß insbesondere die Einleitungsformel der Gesetze auch in einem anderen als befehlenden Tone gehalten sein könne.

---

[17]) Laband a. a. O. S. 111.

[18]) Meyer a. a. O. S. 18ff.

aa) Er führt etwa folgendes aus[19]: „Ich bin nicht der Meinung, daß in unseren Gesetzen eine so äußerliche Scheidung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl besteht. Beide sind vielmehr untrennbar miteinander verbunden. Der Gesetzesbefehl ist keineswegs bloß in der Einleitungsformel oder etwa einem analogen Schlußpassus, sondern auch in den Rechtssätzen enthalten, welche den Inhalt des Gesetzes bilden. Gerade dadurch, daß der Gesetzgeber diese Rechtssätze in den Text des Gesetzes aufnimmt, schreibt er dieselben in einer für die Untertanen rechtsverbindlichen Weise vor". In dieser Beziehung kann man sich Meyer durchaus anschließen. Auch mir widerstrebt es, anzunehmen, allein die Worte: „Wir, Wilhelm, von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen, verordnen was folgt" bedeuten den Gesetzesbefehl. Schon deshalb wird dies bestritten, weil, um bei den Reichsgesetzen zu bleiben, der Kaiser es in Wirklichkeit gar nicht ist, der die Sanktion der Gesetze vornimmt, wie man aus den Worten der Einleitungsformel schließen könnte. Der Gesetzesbefehl ist vielmehr tatsächlich in etwas ganz anderem zu erblicken, nämlich in einem Beschluß des Bundesrates. Doch es soll nicht vorausgegriffen und erst an späterer Stelle erörtert werden, wem die Gesetzessanktion im Reiche zusteht. Es sollte nur gesagt werden, daß der Gesetzesbefehl weder in der Eingangsformel noch sonst irgendwie äußerlich überhaupt wahrnehmbar zu sein braucht. Er liegt vielmehr in jedem Worte des Gesetzes. Nachdem das Gesetz sanktioniert ist, lassen sich Gesetzesinhalt und -befehl nicht mehr äußerlich trennen. Das Gesetz als solches ist schon ein Befehl; andererseits gehört auch die Einleitungsformel zum Gesetzesinhalt. Das geht mit großer Deutlichkeit auch daraus hervor, daß bei einer ganzen Anzahl von Gesetzen die Einleitungsformel gar nicht in Befehlsform gehalten zu werden pflegt; und doch wird man den Gesetzen solcher Staaten nicht weniger Rechtskraft zusprechen können.

bb) Das führt uns zu dem anderen Punkt, dessen Hervorhebung durch Meyer[20]) besonders wichtig ist, nämlich daß er

---

[19]) Meyer a. a. O. S. 29.

[20]) Meyer a. a. O. S. 37.

darauf hinweist, daß ein befehlender Eingang oder Schluß der Gesetze überhaupt nicht notwendig sei. Das Wort „Gesetzesbefehl“ kann leicht zu Mißverständnissen führen, indem zu viel Wert auf den Begriff „Befehl“ gelegt wird. Und das ist der Mangel, der auch der Definition anhaftet, welche Sanktion und Gesetzesbefehl einander gleichsetzt. Auch im täglichen Leben kommen ja aller Augenblicke Befehle vor, die nicht in Befehlsform, sondern beispielshalber in Frageform gekleidet werden, wie: „Willst du gefälligst zu mir kommen“. An sich kommt ja unsere Definition Sanktion = Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft auch darauf hinaus, daß Sanktion Gesetzesbefehl ist, aber man muß sich hüten, das Befehlsmoment zu sehr in den Vordergrund zu stellen. Der Begriff „Befehl“ spielt nur eine untergeordnete Rolle. Es kommt doch wirklich nicht darauf an, daß ein Gesetz ausdrücklich in Befehlsform angeordnet wird. Von Wichtigkeit ist es vielmehr, daß derjenige, welcher die Befolgung des Gesetzes anordnet, die Machtvollkommenheit hat, diese Anordnung zu treffen, und diese hat der Träger der Souveränität oder das Organ, welches er mit der Sanktion beauftragt. Wenn der Wille des Souveräns deutlich zutage tritt, so genügt das vollkommen; in welche äußere Form derselbe gekleidet ist, ist gleichgültig. Rechtlich ist es dasselbe, ob der König von Preußen seinen Gesetzgebungswillen kundgibt durch die Worte: „Wir, Wilhelm, von Gottes Gnaden König von Preußen, verordnen was folgt“, oder ob die Gesetze des Fürstentums Lippe die Sanktionsformel tragen: „Von Gottes Gnaden Wir regierender Fürst zu Lippe erlassen nachfolgende gesetzliche Bestimmungen“, oder ob endlich die Eingangsformel der Gesetze der Stadt Lübeck, ohne in Befehlsform gehalten zu sein, lautet: „Der Senat, im Einvernehmen mit der Bürgerschaft, hat beschlossen und verkündet hierdurch als Gesetz“. Meyer[21]) bemerkt hierzu ganz richtig: „Sollten darum (weil die Eingangsformeln keinen Befehl erhalten) die Hamburger und Lübecker Gesetze weniger verbindlich sein als die Bremer oder die der monarchisch regierten Einzelstaaten Deutschlands?“

b) Auch Rosin[22]) steht auf demselben Standpunkt wie

[21]) Meyer a. a. O. S. 31.

[22]) Rosin a. a. O. S. 225 Anm. 1.

Meyer und spricht davon, daß Laband die Trennung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl allzu scharf in den Vordergrund gestellt habe. Er sagt ferner,[23]) was gegen Gierke gerichtet zu scheint: „Der ihr (der Volksvertretung) vorgelegte Rechtssatz ist und bleibt für sie nur der Entwurf eines solchen, und ihre definitive Willensbestimmung geht daher allerdings nicht dahin, daß ein Rechtssatz Gesetz sein solle, sondern dahin, daß der Entwurf durch die Sanktion des Souveräns Gesetz werden solle". Hiermit soll doch wohl angedeutet werden, daß das Parlament nur an der Feststellung des Gesetzesinhalts beteiligt ist, während der Monarch den Gesetzesbefehl allein erläßt, was eine deutliche Trennung des Gesetzes in zwei Teile dem Inhalte nach, ohne äußerlich erkennbar zu werden, bedeutet.

c) Endlich soll auch noch Jellineks Standpunkt einer Erörterung unterworfen werden. Jellinek ist es mit in erster Linie gewesen, der die Labandsche Lehre einer Korrektur unterworfen hat, so daß man direkt von einer Laband-Jellinekschen Theorie sprechen kann.[24]) Ich kann mich aber dennoch nicht allen seinen Ausführungen anschließen, obwohl auch er den Mittelweg zwischen Laband und Gierke innehält. Das, was man an Jellineks Auseinandersetzungen nicht unbedingt billigen kann, ist seine Sanktionsdefinition. Seiner Ansicht nach ist die Sanktion nicht die Erteilung des Gesetzesbefehls, nicht die Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft, wie wir mit Laband angenommen hatten, sondern „der Abschluß des embryologischen Entwicklungsprozesses des Gesetzes, in welchem es noch keinerlei rechtliche Wirkung äußert". Er faßt den Sanktionsakt als einen „inneren Vorgang" in der Seele des Monarchen auf. „Sie ist Wollen des Gesetzesinhalts und Entschluß, denselben anzubefehlen." Der Gesetzesbefehl selbst soll durch sie noch nicht ausgesprochen werden. Zugegeben muß werden, daß die Sanktion kein öffentlicher Akt ist, sondern sich im Kabinett des Herrschers abspielt. Mit Unrecht beruft sich aber Jellinek auf H. Schulze.[25]) Allerdings

---

[23]) Rosin a. a. O. S. 230 Anm. 17.

[24]) Die Laband-Jellineksche Theorie bekämpft neuerdings Lukas in seinem Werk: Die rechtliche Stellung des Parlaments usw. S. 111 ff., vgl. unten.

[25]) Schulze a. a. O. S. 526.

hält auch dieser die Sanktion für einen „rein inneren Vorgang", aber bei der großen Bedeutung, die er der Sanktion beimißt — er bezeichnet sie als „das eigentlich entscheidende Moment in der Gesetzgebung" —, kann es nicht fraglich sein, daß Schulze mit dem inneren Vorgang nur den der Öffentlichkeit verborgen bleibenden Akt im Kabinett des Monarchen meint und nicht an einen inneren Vorgang in dessen Seele denkt. Wenn die Sanktion der Gesetze eine so wichtige Rolle spielt, wie sie das in Wirklichkeit tut, so darf man sie nicht nur als das „Wollen des Gesetzesinhaltes" und „den Entschluß, denselben anzubefehlen," bezeichnen, sondern es muß dieses Wollen, der Entschluß, auch irgendwie zum Ausdruck kommen. Ein bloßes Wollen, ohne dem Willen Ausdruck zu geben, wäre staatsrechtlich ganz bedeutungslos, da man hieraus ja keine Schlüsse ziehen könnte. Hätte Jellinek mit seiner Definition recht, dann könnte ja kein Mensch wissen, ob der Monarch ein Gesetz sanktioniert hat oder nicht. Brie[26]) äußert sich zu der Frage folgendermaßen: „Aber wie ist mit Jellineks Auffassung zu vereinigen, daß zahlreiche Verfassungsurkunden bezw. Gesetze konstitutioneller Monarchien über die Sanktion der Gesetze — also nach Jellineks Theorie über einen rechtlicher Normierung entzogenen und rechtlicher Bedeutung entbehrenden Vorgang — Bestimmungen treffen, insbesondere nicht nur dieselbe ausdrücklich dem Monarchen zuweisen, sondern auch die Form, die Zeit der Erteilung derselben usw. regeln?"

Hiermit sind wir zum Abschluß eines Hauptteiles gekommen, und nur folgende Worte Fleischmanns[27]) seien noch angeführt: „Die Sanktion ist nicht ein innerer Vorgang, der Entschluß, daß ein Entwurf Gesetz werden solle, sondern die Äußerung dieses Entschlusses, ein formeller Regierungsakt". Hinzugefügt sei, daß uns nichts hindert, an der oben angegebenen Sanktionsdefinition festzuhalten: „Sanktion ist die Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft". Hierin wird zwar stets ein Befehl zum Ausdruck gebracht werden, aber, um Mißverständnissen vorzubeugen, tut man gut, das Wort Gesetzesbefehl zu vermeiden.

---

[26]) Brie im Arch. f. öff. R. Bd. 4 S. 20.

[27]) Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen S. 65.

II.

Nach Beantwortung der ersten und für unser Thema grundlegenden Frage nach dem Begriffe der Sanktion soll nun an die zweite Frage herangetreten und untersucht werden, ob nach deutschem Reichsstaatsrecht eine Sanktion der Gesetze erforderlich ist. Wenn man an der Behauptung festhält, daß die Sanktion die Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft ist, kann es, wie mir scheint, nicht zweifelhaft sein, daß die Sanktion ein notwendiges Erfordernis aller Gesetze, sowohl der Reichs- als auch der Landesgesetze, ist. Ein Gesetz, das nicht mit verbindlicher Kraft ausgestattet, nicht sanktioniert ist, ist überhaupt kein Gesetz. Diese Ansicht hat namentlich auf dem Gebiete des Reichsstaatsrechts viele Gegner. Daß der Sanktionsbegriff unserer Reichsverfassung fremd und somit kein Erfordernis der Reichsgesetze sei, behaupten vor allen anderen Gierke, Kolbow und Rosenberg.

1. Über Gierkes Standpunkt ist schon oben einiges gesagt worden; es wurde dort bereits erwähnt, daß er nur zwei Gesetzeserfordernisse kennt, die Gesetzesbildung und den Gesetzesausspruch (s. oben S. 8). Soweit man überhaupt von einer Sanktion der Gesetze reden könne — und dies könne man nur in den konstitutionellen Monarchien, deren Staatsrecht „die wahre Heimat" des Sanktionsbegriffes sei —, sei sie nur der abschließende und feierlich konstatierte freie Entschluß des Landesherrn, durch den die Gesetzesbildung notwendig vollendet werde. „Keineswegs aber ist für den Gesetzesbildungsvorgang überhaupt eine besondere Sanktion begrifflich notwendig. Sie fehlt in den freien Städten, in denen das Vorhandensein übereinstimmender Beschlüsse des Senats und der Bürgerschaft genügt. Ebenso aber ist nach Art. 5 RV. die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrates und des Reichstages zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend." [28])

Die Annahme, daß noch außerdem eine Sanktion des Bundesrates notwendig sei, soll nach Gierke durch die Praxis keines-

---

[28]) Gierke, D. PrivR. S. 131 Anm. 11.

wegs bestätigt sein. Es finde vielmehr überhaupt keine Sanktion statt. Der Gesetzesbefehl ergibt sich lediglich aus „der Natur seines Inhaltes als Rechtssatz".[29] Dieser Standpunkt ist eine Folge davon, daß Gierke den Begriff Sanktion aus dem Wesen der konstitutionellen Monarchie folgert, nicht aus dem Wesen des Gesetzes, und aus diesen beiden verschiedenen Standpunkten ergeben sich ohne weiteres die verschiedenen Resultate. Gierke hält übrigens die Sanktion der Reichsgesetze nach dem Wortlaut des Art. 5 RV. nicht nur für nicht erforderlich, sondern behauptet, daß eine Sanktion der Reichsgesetze sogar im Widerspruch zur Reichsverfassung stehen würde. Das geht aus folgenden Worten hervor[30]: „Auch die deutsche Reichsverfassung aber bietet keinen Anhalt, um im Widerspruche mit dem Wortlaut des Art. 5 den Begriff der Sanktion in das Reichsstaatsrecht einzuführen". Zum Beweise für die hier vertretene Ansicht mögen folgende Ausführungen dienen. Der Wortlaut des in Frage kommenden Art. 5 Abs. 1 lautet: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend". Die Ausdrucksweise mag ungenau sein, hat auch schon zu den verschiedensten Auslegungen geführt. Es kann erst später auf den Artikel genauer eingegangen werden; an dieser Stelle sei nur kurz angegeben, wie ich glaube, ihn auslegen zu müssen. Die beiden angeführten Sätze des ersten Absatzes von Art. 5 wollen nichts weiter sagen, als daß Bundesrat und Reichstag diejenigen Faktoren sind, die das Zustandekommen von Reichsgesetzen zu bewirken haben, ohne daß angegeben wird, wie sich die Mitwirkung der beiden Faktoren auf sie verteilt. Weder im Wortlaut noch im Sinne des Artikels ist also irgendein Moment zu finden, das verbietet, anzunehmen, daß die Sanktion der Reichsgesetze als ein Teil des Gesetzgebungsvorganges nicht auch einem dieser Faktoren zustehen könne.

Auch Meyer[31] äußert sich betreffs Art. 5 Abs. 1 RV. dahin, daß „die Nichterwähnung der bundesrätlichen Sanktion kein Grund

---

[29] Gierke bei Grünhut S. 229.

[30] Gierke bei Grünhut S. 229/30.

[31] Meyer a. a. O. S. 47.

sein könne, dieselbe zu leugnen, wenn sie in den allgemeinen staatsrechtlichen Grundlagen des Reiches ihre Begründung findet". Er weist[32]) in dankenswerter Weise darauf hin, daß das Reich sich mit verschwindenden Ausnahmen aus Monarchien zusammensetze, und daß die Einrichtungen dieser auf die Reichsverfassung von unverkennbarem Einfluß gewesen seien. Die Stellung, die in den Einzelstaaten der Monarch einnehme, habe im Reiche die Gesamtheit der verbündeten Regierungen, als deren Vertreter der Bundesrat erscheine. Wie nun in den Einzelstaaten den Monarchen die Sanktion der Gesetze zustehe, so seien im Reich ganz analog die verbündeten Regierungen Inhaber der Gesetzgebungsbefugnisse, die sie durch den Bundesrat ausübten.

2. Zu demselben Ergebnis wie Gierke gelangt auch Kolbow.[33]) Soweit er vom Landesstaatsrecht redet, kann an dieser Stelle noch nicht auf seine Ausführungen eingegangen werden. Hier ist ja nur vom Reichsstaatsrecht zu sprechen. Kolbow steht auf dem Standpunkt, daß Reichstag und Bundesrat bei der Gesetzgebung einander völlig gleichberechtigte Faktoren seien.[34]) Seine Ansicht stützt er auf die Eingangsformel der Reichsgesetze: „Wir, Wilhelm, — verordnen im Namen des Reiches nach erfolgter Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages was folgt". Es muß allerdings zugegeben werden, daß diese Worte an sich zu der Kolbowschen Ansicht verleiten könnten. Bundesrat und Reichstag werden scheinbar auf ein und dieselbe Stufe gestellt. Nichts mehr und nichts weniger als die Zustimmung beider Körperschaften scheint zum Zustandekommen von Reichsgesetzen erforderlich zu sein, wenn man von der Ausfertigung und Publikation absieht, die der Kaiser „im Namen des Reiches" vornimmt.

Kolbow hat aber trotzdem unrecht, denn die Eingangsformel gibt das Zustandekommen des Gesetzes überhaupt nicht richtig und vollkommen wieder. Auch Laband[35]) ist dieser Meinung und drückt sie folgendermaßen aus: „Die Eingangsformel der Reichsgesetze gibt dem Vorgange, durch welchen ein

---

[32]) Meyer a. a. O. S. 46.

[33]) Kolbow im Arch f. öff. R. Bd. 5 S. 73ff.

[34]) Kolbow a. a. O. S. 101/02.

[35]) Laband a. a. O. S. 117/18.

Reichsgesetz zustande kommt, keinen völlig getreuen Ausdruck. Sie ist ganz so gehalten, als wäre der Bundesrat eine Abteilung der Volksvertretung und das Reich nicht ein Bundesstaat, sondern eine Monarchie mit zwei Kammern. — Die Eingangsformel ist der preußischen nachgebildet, welche zunächst für die Gesetze des Norddeutschen Bundes übernommen wurde und dann für die Reichsgesetze in Übung blieb. — Staatsrechtliche Folgerungen über den Anteil der Reichsorgane an der Gesetzgebung können aus ihr nicht hergeleitet werden".

Es ist also doch noch etwas mehr als die Zustimmung von Bundesrat und Reichstag zum Zustandekommen eines Reichsgesetzes erforderlich, und ich trete Kolbow ganz entschieden entgegen. Aus der Eingangsformel der Gesetze kann man weder für die Kolbowsche Ansicht noch auch — es sei offen zugegeben — für die hier vertretene eine Stütze ableiten. Sie ist völlig neutral. Aber andere Erwägungen sind entscheidend.

Daß Reichstag und Bundesrat nicht gleichberechtigte Faktoren bei dem Gesetzgebungsvorgange sind, wie Kolbow behauptet, ist aus Art. 7 Nr. 1 RV. zu schließen. „Der Bundesrat beschließt über die dem Reichstag zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse", womit doch gesagt sein soll über alle Beschlüsse des Reichstages ohne Ausnahme. Kolbow[36]) glaubt allerdings, „daß der Gesetzgeber bei diesen Worten nur an jene Fälle gedacht hat, wo der Reichstag die Initiative ergriffen oder von seinem Amendierungsrechte Gebrauch gemacht hat". Er gibt aber trotzdem zu, „daß auch dann, wenn der Reichstag eine Bundesratsvorlage unverändert angenommen hat, dieselbe noch einer ferneren Beschlußnahme des Bundesrates unterliegt", bestreitet dagegen, „daß in den diesbezüglichen Beschlüssen des Bundesrates eine sanctio legis liege", und würde es „für eine unverantwortlich leichtsinnige und oberflächliche Redaktion halten, wenn ein so wichtiger staatsrechtlicher Begriff wie der der Sanktion in die Worte des Art. 7 gekleidet wäre". Diesen Leichtsinn mutet er dem Reichsgesetzgeber nicht zu, und deshalb kann „die zitierte Stelle bei unbefangener Interpretation nie eine Sanktion ergeben".

---

[36]) Kolbow a. a. O. S. 94.

Hierzu mögen folgende Erwägungen am Platze sein. Ich schließe mich in ihnen Meyer, Schulze, v. Rönne, Hänel und Laband an, die in Art. 7 Nr. 1 zwar nicht die Sanktionsbefugnis des Bundesrats für die Reichsgesetze für direkt ausgesprochen halten, wohl aber in den Worten der Reichsverfassung ein unterstützendes Moment sehen oder aus ihnen die Sanktion ableiten,[37]) und frage: Wozu ist ein Beschluß des Bundesrates wohl nochmals erforderlich, wenn der Reichstag eine Bundesratsvorlage unverändert angenommen hat? Hierauf muß in erster Linie eine Antwort gefunden werden. Daß dieser nochmalige Bundesratsbeschluß notwendig ist, bestreitet ja auch Kolbow nicht. Daß er denselben Sinn und Wert haben soll wie jener erste Beschluß, durch den die Gesetzesvorlage nach Annahme im Bundesrat an den Reichstag gelangte, ist aber doch wohl ausgeschlossen, da er dann zwecklos, ja widersinnig wäre. Weshalb soll man zu etwas zweimal seine Zustimmung geben? Diese zweite Zustimmung muß also doch wohl einen besonderen Wert haben, und dieser Wert besteht darin, daß durch diesen nochmaligen Beschluß der Rechtssatz mit verbindlicher Kraft ausgestattet, die Gesetzessanktion erteilt wird. Im übrigen ist der Bundesrat gar nicht dazu verpflichtet, diese zweite Zustimmung zu erteilen. Auch dies spricht dafür, daß diese die Sanktion enthält, da dieselbe in voller Freiheit gegeben oder versagt werden muß. Der Bundesrat hat auch jetzt noch ganz freie Hand. Trotzdem es sich um einen von ihm selbst eingebrachten Entwurf handelt und obwohl der Reichstag nicht das geringste an ihm geändert hat, kann der Bundesrat ihn dennoch auch jetzt noch ablehnen. Unter Umständen allerdings, und zwar wenn es sich um ein der Initiative des Reichstages entsprungenes Gesetz handelt, werden erster und zweiter Bundesratsbeschluß zusammenfallen. Dann ist der Sanktionsbeschluß zwar kein selbständiger Akt mehr, aber sein Vorhandensein kann doch deshalb auch hier nicht bestritten werden. Hieraus geht mit größter Deutlichkeit auch hervor, daß Bundesrat

[37]) vgl. Meyer a. a. O. S. 49; Schulze, Lehrb. Bd. 2 S. 117/18; v. Rönne, Deutsches Staatsrecht Bd. 2, 1 S. 49; Hänel, Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung, Studien Bd. 2 S. 52; Laband a. a. O. S. 117.

und Reichstag zwar bei der Feststellung des Gesetzesinhalts gleichberechtigt sind, indem sie beide das Recht der Initiative haben, beide Gesetzesvorschläge annehmen und ablehnen können. Aber bei der Ausstattung von Rechtssätzen mit verbindlicher Kraft ist der Reichstag nur indirekt beteiligt.

Noch Weiteres kommt in Betracht. Kolbow[38]) legt, wie er selbst sagt, „das größte Gewicht auf den Wortlaut der Verfassung“ und behauptet, „daß wer die Verfassung durchliest, nach dem Namen Sanktion vergeblich suchen wird“,[39]) und daß die Reichsverfassung überhaupt keine Sanktion kennt. Und weiter[40]): Nicht nur die Reichsverfassung kennt nach Kolbows Ansicht die Sanktion nicht, sondern dem Reichsstaatsrecht überhaupt soll sie unbekannt oder doch jedenfalls entbehrlich sein. Letzteres geht aus folgenden zwei Stellen hervor, die sich beide auf S. 99 finden. In der ersten sagt Kolbow, „die Sanktion sei als eigenes Stadium der Gesetzgebung nicht ein notwendiges, sondern, wo sie vorkommt, nur ein historisches Moment“; und weiter unten spricht er davon, „daß es für seine Abhandlung nötig gewesen sei, den Begriff der Sanktion zunächst aus unserem Reichsstaatsrecht hinauszuschaffen“. Davon kann aber doch eben nur dann die Rede sein, wenn die Sanktion für das Reichsstaatsrecht überflüssig ist. Trotzdem operiert er mit den Worten „Gesetzesbefehl“ und „sanktionieren“ (S. 97 unten), weil auch er nicht leugnen kann, daß zur Gültigkeit eines Gesetzes ein Befehl, eine Ausstattung mit verbindlicher Kraft erforderlich ist. M. E. sind die Worte auf S. 97: „Nein, sie (die Eingangsformel) ist der Ausdruck dafür, daß nicht nur der Bundesrat, sondern auch der Reichstag den Gesetzesbefehl in seinen Willen aufnimmt, daß der Bundesrat keineswegs das alleinige befehlende, sanktionierende Organ ist“ nicht in Einklang zu bringen mit den soeben angeführten Worten Kolbows auf S. 99. Denn hier (S. 97) behauptet er doch augenscheinlich, daß doch eine Sanktion der Reichsgesetze stattfinde, die, da Bundesrat und Reichstag koordiniert seien, beiden Faktoren gemeinsam zustehe.

[38]) Kolbow a. a. O. S. 97.
[39]) Kolbow a. a. O. S. 89.
[40]) Kolbow a. a. O. S. 94, 97, 99.

Ich will meine Widerlegung nicht schließen, ohne Labands[41]) Erklärung für das Fehlen des Wortes „sanktioniert“ in der Reichsverfassung wiederzugeben. Er sagt: „Die Verfassungen enthalten oft gerade das nicht, was selbstverständlich ist und einer ausdrücklichen Festsetzung nicht bedürftig erscheint. Erkennt man aber an, daß in jedem Gesetze ein Befehl enthalten ist, so ist es auch selbstverständlich, daß jemand einen Befehl erteilen muß“.

Man kann also sehr wohl behaupten, daß die Reichsverfassung eine Gesetzessanktion kennt, auch ohne dem Gesetzgeber eine „unverantwortlich leichtsinnige und oberflächliche Redaktion“ zum Vorwurf machen zu müssen. Sie ist in den Worten des Art. 7 Nr. 1 zu suchen.

3. Ein anderer Vertreter der Ansicht, daß eine Gesetzessanktion nach Reichsstaatsrecht nicht erforderlich sei, und auf den hier auch noch näher eingegangen werden soll, ist Rosenberg.[42])

Nachdem er kurz Labands Theorie von den vier Erfordernissen, die zum Zustandekommen eines Gesetzes notwendig sind, besprochen hat und auf die Widersprüche eingegangen ist, die gegen diese Lehre erhoben worden sind, versucht er seinerseits nachzuweisen, daß die Sanktion kein notwendiges Erfordernis für ein Gesetz, insbesondere kein solches für Reichsgesetze ist. Hierbei legt Rosenberg große Bedeutung auf das Vorkommen des Wortes „Sanktion“ in den Verfassungen. Indem er zunächst die französischen Verfassungen der Reihe nach bespricht, kommt er für das Staatsrecht Frankreichs zu dem Resultate, daß sich die Sanktion daselbst nur kraft positiver Vorschrift in einzelnen Verfassungen vorfinde, dort aber ebenfalls stets nur die Zustimmung des Staatsoberhauptes zu den in der ~~Vollstreckung~~* genehmigten Gesetzentwürfen bedeute und niemals einen Gesetzesbefehl.[43]) Auf seine Betrachtungen über die Verfassungen der deutschen Einzelstaaten wird später eingegangen werden. Endlich kommt Rosenberg auf die Reichsverfassung zu sprechen, in der weder direkt noch indirekt irgendwelche Bestimmungen über die Sanktion der

---

[41]) Laband a. a. O. S. 117 Anm. 1.

[42]) Rosenberg in Hirths Annalen 1900 S. 577 ff.

[43]) Rosenberg a. a. O. S. 585.

*Volksvertretung

Reichsgesetze enthalten seien. „Der Name Sanktion kommt in der Verfassungsurkunde v. 16. 4. 1871 überhaupt nicht vor; auch ist keine Vorschrift in derselben zu finden, welche dem Bundesrat oder einem anderen Reichsorgane die Befugnis zum Erlaß des Gesetzesbefehls beilegte." [44]) Daß diese Begründung nicht stichhaltig ist, wurde schon am Ende unserer Widerlegung Kolbows erwähnt und daselbst (S. 20) Labands Anm. 1 auf S. 117 a. a. O. zitiert.

Aber auch Rosenbergs Argument, daß Sanktion im französischen Staatsrecht stets nur die „Zustimmung des Staatsoberhauptes zu dem von der Volksvertretung genehmigten Entwurf" bedeutete, braucht uns nicht davon zu überzeugen, auch wenn es richtig wäre (vgl. dagegen oben S. 6), daß dies auch für unser heutiges Staatsrecht das Richtige trifft, solange die modernen Staatsrechtslehrer mit Sanktion etwas anderes bezeichnen. Die Begriffe sind nun einmal dem Wechsel der Zeiten unterworfen, wie z. B. auch der Souveränitätsbegriff zeigt; [45]) dieser hat in früherer Zeit gleichfalls eine wesentlich andere Bedeutung gehabt als heute, indem man als Souverän jeden höher Stehenden bezeichnete und nicht den Inhaber der höchsten Gewalt.

Auch die Eingangsworte unserer Reichsgesetze sucht Rosenberg [46]) zum Beweise der Richtigkeit seiner Ansicht ins Treffen zu führen. Hierzu wird auf die früheren Auseinandersetzungen verwiesen, ohne daß es nötig ist, nochmals näher auf die Ungenauigkeit der Eingangsformel einzugehen (vgl. oben S. 16/17).

Endlich will Rosenberg [47]) den Nachweis führen, daß Laband mit der von ihm selbst aufgestellten Theorie in Widerspruch gerät, wenn er (Laband) sagt: „Der Bundesrat ist durchweg darauf beschränkt, Beschlüsse zu fassen, dagegen erläßt er niemals formell Befehle. [48]) „Wenn der Bundesrat überhaupt keine Befehle erlassen kann, meint Rosenberg, so kann er auch keinen Gesetzesbefehl erlassen." Hierauf ist zu erwidern: Rosen-

---

[44]) Rosenberg a. a. O. S. 588.
[45]) vgl. Meyer-Anschütz, Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 20.
[46]) Rosenberg a. a. O. S. 589/90.
[47]) Rosenberg a. a. O. S. 591.
[48]) Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches 3. Aufl. S. 518.

berg hat Labands Lehre von der Trennung von Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl falsch verstanden. Das Wort Gesetzesbefehl faßt er nicht richtig auf. Schon oben wurde gezeigt, daß es auf die Form, in der die Sanktion erteilt wird, nicht ankommt, daß es vielmehr allein von Wichtigkeit ist, daß das Organ, welches die Sanktion erteilt, die Macht dazu hat, die Befolgung des Gesetzes anzuordnen (vgl. oben S. 11), und daß eine in Beschlußform erteilte Sanktion durchaus gleichwertig ist mit einer in Befehlsform abgegebenen. Selbst wenn also der Bundesrat keine Befehle erläßt, ein Beschluß seinerseits würde auch genügen, einem Gesetze Gültigkeit zu verschaffen.

Am Ende eines Hauptteiles unserer Auseinandersetzungen erscheint es angebracht, das Ergebnis, zu dem wir bis jetzt gekommen sind, nochmals kurz zusammenzufassen. Es sollte die Frage beantwortet werden, „ob nach deutschem Reichsstaatsrecht eine Sanktion der Gesetze erforderlich ist". Von der Definition ausgehend, daß man unter Sanktion die Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft zu verstehen habe, daß durch sie die Befolgung des festgestellten Gesetzesinhaltes angeordnet werde, glaube ich gezeigt zu haben, daß dieses nach dem Reichsstaatsrecht erforderlich ist trotz der gegenteiligen Behauptung verschiedener Schriftsteller, deren Ansichten ich zur Genüge widerlegt zu haben hoffe.

III.

Wenn in dem folgenden Teile der Arbeit die Frage beantwortet werden soll, wem die Sanktion der Reichsgesetze zusteht, so ist klar, daß dieselbe nicht unmittelbar zu unserem Thema gehört. Aber wie schon gesagt wurde, die stark bestrittene Frage nach dem Sanktionator der Reichsgesetze ist doch so eng mit der Frage nach dem Erfordernis der Gesetzessanktion verknüpft, daß sich ihre Beantwortung an dieser Stelle wohl rechtfertigen läßt (vgl. oben S. 8). Und in der Tat war ja in der bisherigen Abhandlung von diesem Sanktionsorgan bereits vielfach die Rede. Es war nicht möglich, dasselbe unerwähnt zu lassen.

Aus den bisherigen Ausführungen ist ferner schon zu entnehmen gewesen, daß sie sich der herrschenden Lehre anschließen,

die die Sanktion der Reichsgesetze dem Bundesrat zuschreibt. Auf die Gegner dieser Lehre wurde absichtlich noch nicht eingegangen. Wir müssen da zwei Richtungen auseinanderhalten. Die eine wird namentlich von Fricker[49]) und Bornhak[50]) vertreten, die die Sanktion der Reichsgesetze dem Kaiser zuschreiben; die andere Richtung vertreten Lukas[51]) und Rehm,[52]) indem sie behaupten, Bundesrat und Reichstag seien berufen, die Sanktion der Reichsgesetze gemeinsam vorzunehmen.

1. a) Es mußte Kolbow bereits eingeräumt werden, daß in der Reichsverfassung das Wort Sanktion nicht zu finden ist. Sieht man sich die Eingangsformel der Reichsgesetze an: „Wir, Wilhelm, — von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen, — verordnen im Namen des Reiches nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags was folgt", so scheinen sie dem Kaiser die Sanktion zuzuschreiben. So einfach ist die Antwort aber nicht. „Bei näherer Prüfung erweist sich diese Annahme als unhaltbar und weder mit der Natur der Sache noch mit den Bestimmungen der Reichsverfassung vereinbar."[53]) Welches sind denn die in Betracht kommenden Bestimmungen der Reichsverfassung?

Zunächst Art. 5: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend". Hier wollen wir fürs erste anhalten. Es wurde bereits gezeigt, daß Gierke aus diesen Worten folgert, eine Sanktion der Reichsgesetze würde mit ihnen in Widerspruch stehen, welche Ansicht wir nicht billigen konnten (vgl. oben S. 15). Wenn nun in den beiden angegebenen Sätzen auch nicht die Sanktion direkt dem Bundesrat zugeschrieben wird, so geht doch jedenfalls daraus, daß der Kaiser in ihnen nicht erwähnt wird, deutlich hervor, daß er bei der Ausübung der Gesetz-

---

[49]) Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze.

[50]) Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisertums, im Arch. f. öff. R. Bd. 8 S. 425 ff.

[51]) Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments usw.

[52]) Rehm im Arch. f. öff. R. Bd. 25 S. 393—406.

[53]) Laband, Öffentliches Recht der Gegenwart S. 116.

gebung nicht beteiligt sein soll. Selbst wenn man die Ausdrucksweise des Art. 5 Abs. 1 für ungenau hält, so hätte doch der Kaiser irgendwie erwähnt werden müssen, wenn ihm gleichfalls eine Beteiligung an der Gesetzgebung zugestanden werden sollte. Mit Unrecht beruft sich Fricker[54]) auf das Vorbild von Art. 5 RV., den Art. 62 preuß. VU. Vergleicht man beide miteinander, so ergibt sich der große Unterschied, daß in der preuß. Verfassungsurkunde dem König eine Beteiligung an der Gesetzgebung neben den beiden Kammern eingeräumt ist, dem Kaiser, wir wir sahen, nicht. Dieser Unterschied wird doch wohl mit Absicht gemacht worden sein!

Nach Abs. 2 des Art. 5 hat bei Gesetzesvorschlägen, die das Militärwesen, die Kriegsmarine und die in Art. 35 bezeichneten Abgaben betreffen, das Präsidium eine ausschlaggebende Stimme, wenn es sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtung ausspricht. Hierzu bemerkt Laband: „Die Einräumung dieses Rechtes wäre völlig sinnlos, wenn das Präsidium bei allen Gesetzesvorschlägen ein liberum veto hätte, oder richtiger ausgedrückt, wenn es den vom Bundesrat und Reichstag beschlossenen Gesetzentwürfen die Sanktion zu erteilen hätte.[55]) Selbst Fricker muß zugeben, daß dem Art. 5 Abs. 2 für die herrschende Meinung „ein nicht unbeträchtliches Gewicht"[56]) beizulegen sei.

In Betracht kommt fernerhin Art. 7 RV., von dem gleichfalls schon ausführlicher die Rede war. Um seine Beweiskraft abzuschwächen, erinnert Fricker daran, daß die Worte: „Der Bundesrat beschließt über die dem Reichstag zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse"[57]) an dieser Stelle in der norddeutschen Bundesverfassung gefehlt haben. Hierauf ist zu entgegnen, daß dies nichts gegen ihre Tragweite beweist, da die Vorschriften des Art. 7 keine Neuerungen enthalten; sie haben nur das festgestellt, was sich schon im Norddeutschen Bunde praktisch herausgebildet hatte.[58])

---

[54]) Fricker a. a. O. S. 4.
[55]) Laband a. a. O. S. 116.
[56]) Fricker a. a. O. S. 10.
[57]) Fricker a. a. O. S. 25/26.
[58]) vgl. Meyer a. a. O. S. 49.

Auch Art. 17 RV. bestätigt es, daß dem Kaiser nicht die Sanktion der Reichsgesetze zusteht. Satz 1 lautet: „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu“. Dies sind aber Funktionen, die, wie wir sahen, in der Reihenfolge der Erfordernisse beim Zustandekommen von Gesetzen erst hinter der Sanktion ihren Platz haben, diese also als schon vollzogen voraussetzen. Daß die Ausfertigung die Sanktion mit einschließe, wie Fricker[59]) für möglich hält, kann ich nicht glauben. Auch v. Seydel sagt zu Art. 17: „Der Kaiser hat bloß eine formelle, keine materielle Befugnis erhalten, d. h. er hat nur das Recht der Ausfertigung und Verkündigung, keineswegs das Recht der Sanktion der Gesetze“.[60])

Es wird nicht nötig sein, auf alle Punkte einzugehen, die Fricker dafür angibt, daß dem Kaiser die Sanktion der Reichsgesetze zusteht. Nur eine Stelle aus Bismarcks Gedanken und Erinnerungen (Bd. 2 S. 306) möge noch ihrem Inhalt nach wiedergegeben werden. Bismarck erzählt dort, daß Kaiser Friedrich sich mit dem Gedanken getragen habe, dem Gesetze, welches die Legislaturperiode des Reichstags von drei auf fünf Jahre verlängern sollte, die Ausfertigung zu versagen, und daß der Kaiser diese erst vorgenommen habe, nachdem ihm vom Reichskanzler auseinandergesetzt worden wäre, daß dem Kaiser nach der Reichsverfassung kein Veto zustehe gegen übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und des Reichstags, daß der Kaiser als solcher kein Faktor der Reichsgesetzgebung sei, sondern nur als König von Preußen durch die 17 preußischen Stimmen im Bundesrate beim Zustandekommen von Gesetzen mitwirken könne.

b) Auch Bornhak läßt sich nicht schwer widerlegen. Er gibt zu, daß „die herrschende Ansicht sich mit dem gegenwärtigen Wortlaute der Reichsverfassung in Übereinstimmung befindet“,[61]) behauptet aber gleichzeitig, daß ein „ausgebildetes Gewohnheitsrecht dem Kaiser eine andere Stellung in der Gesetzgebung zugewiesen“, ihm im Wider=

[59]) Fricker a. a. O. S. 25.

[60]) v. Seydel, Komm. S. 171/72.

[61]) Bornhak a. a. O. S. 461.

spruch mit der Verfassung die Sanktionsbefugnis eingeräumt habe. Dieses Gewohnheitsrecht habe sich „praeter legem“[62]) deshalb ausbilden können, weil das geschriebene Recht die Frage nach dem Träger der Gesetzgebung nicht klar entschieden habe, und zwar sei dies geschehen durch die Eingangsformel sämtlicher Bundes- und Reichsgesetze, die niemals von einem Faktor der Gesetzgebung angefochten worden sei. „Haben alle Faktoren der Gesetzgebung in zahllosen Fällen erklärt, daß sie sich den verfassungsmäßigen Hergang bei Entstehung des Gesetzes in der Weise denken, daß der Kaiser als Organ des Reiches das Gesetz mit Zustimmung von Bundesrat und Reichstag gibt, so liegt hierin eine Usualinterpretation der berufenen Organe, welcher die Bedeutung eines Gewohnheitsrechtes zukommt.“[63])

Diese Anschauung ist ganz unhaltbar. Wie wenig Wert auf den Wortlaut der Eingangsformel zu legen ist, da sie das Zustandekommen des Gesetzes nicht richtig wiedergibt, wurde schon oben gezeigt. Als Beweis kann sie aber sicher nicht hinreichen, „da sie nur auf einem Geschäftsgebrauche beruht, der sich, vermutlich ohne zu viel Nachdenken, an die üblichen Eingangsformeln der Landesgesetze anschloß“.[64]) Wie Bornhak zu seiner Anschauung gekommen ist, zeigt sich aus folgenden Ausführungen (S. 467): „Das kaiserliche Veto entspricht der Rechtslogik, es ist eine Forderung der politischen und staatsrechtlichen Ausgestaltung des Kaisertums, welches als eine später eingeschobene Verfassungsformation sich neben und zum Teil auf Kosten der beiden anderen verfassungsmäßigen Organe erst Geltung verschaffen mußte. Die Tendenz der Rechtsbildung geht also auf ein kaiserliches Veto“. Laband[65]) bemerkt zu Bornhaks Behauptungen kurz: „Mit so willkürlichen Annahmen kann man alles beweisen“. Es sei noch bemerkt, daß es zum mindesten sehr zweifelhaft ist, ob überhaupt Gewohnheitsrecht Verfassungen und Grundgesetze in unserem

---

[62]) Bornhak a. a. O. S. 463.
[63]) Bornhak a. a. O. S. 464.
[64]) v. Seydel, Komm. S. 172.
[65]) Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 S. 519 Anm. 1.

Falle der Reichsverfassung gegenüber abändernde Kraft erlangen kann. In der Literatur ist die Frage viel umstritten.[66])

Dem Kaiser steht also die Sanktion der Reichsgesetze nicht zu. Er kommt allein als Ausfertigungs- und Verkündigungsorgan in Betracht, wie Art. 17 zeigt. Nur in Art. 16 ist noch einmal davon die Rede, daß „im Namen des Kaisers die erforderlichen Vorlagen nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrats an den Reichstag gebracht werden". Sonst hat er mit der Gesetzgebung nichts weiter zu tun.

2. In den ganzen bisherigen Ausführungen wurde absichtlich immer nur negativ davon gesprochen, daß dem Kaiser die Sanktion der Reichsgesetze nicht zustehe, ohne positiv anzugeben, wem sie denn zuzuschreiben ist. Weiter oben wurde allerdings bereits deutlich darauf hingewiesen, daß der Bundesrat das Sanktionsorgan sei und man das aus Art. 7 Abs. 1 RV. schließen könne (vgl. S. 18 ff.). Indessen ist noch nicht gezeigt worden, warum der Bundesrat das Sanktionsorgan sein muß, selbst dann, wenn man ganz von der Reichsverfassung absieht und sie völlig ignoriert. Vorausgesetzt soll also im folgenden einzig und allein werden die Notwendigkeit der Sanktion an sich.

Zu diesem Zwecke sei die von uns angenommene Sanktionsdefinition rekapituliert: „Sanktion ist Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft". Es wurde schon gesagt, daß nur der Träger der Staatsgewalt diese Gesetzeskraft einem Rechtssatze verleihen könne, daß das oberste Organ des Staates seinen zustimmenden Willen kundtun muß, damit ein Rechtssatz Verbindlichkeit erlangt (vgl. oben S. 9). Es wurde auf die Begriffe „oberstes Organ des Staates" und „Träger der Staatsgewalt" dort noch nicht näher eingegangen. Das soll hier zunächst nachgeholt werden, und ich will zu zeigen versuchen, was man unter diesen Begriffen zu verstehen hat und auf wen sie im Reiche Anwendung finden.[67])

---

[66]) Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 S. 553; v. Seydel Komm. S. 118 und Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, bestreiten es ganz entschieden.

[67]) Auch Meyer-Anschütz a. a. O. S. 17 Anm. 6 scheidet streng zwischen

Beide Begriffe (Träger der Staatsgewalt und oberstes Organ des Staates) sagen dasselbe, doch sind sie nicht zu verwechseln mit dem Begriff „souverän", was in der Praxis sehr oft geschieht. Daß der letzte Begriff das Innehaben der höchsten Gewalt bezeichnet, was allerdings auch von manchen Seiten bestritten wird — es kann hier nicht näher auf die Frage eingegangen werden —, erwähnte ich schon an einer anderen Stelle (vgl. oben S. 21). Nun steht aber diese höchste Gewalt in einem Staate dem Staate selbst zu, indem man sich diesen als eine juristische Person des öffentlichen Rechtes zu denken hat. Der Staat ist also selbst souverän, der Inhaber oder das Subjekt der Souveränität. Der Herrscher leitet seine Macht erst vom Staate ab, hat also nicht die höchste Gewalt inne. Er ist nur der „Träger der Staatsgewalt" und „oberstes primäres Organ des Staates" und streng genommen nicht Souverän selbst. Mit anderen Worten: er ist von der ideellen Persönlichkeit des Staates auf seinen Herrschaftsposten berufen. Das geht auch daraus deutlich hervor, daß, wenn das Herrscherhaus eines Staates ausstirbt, dieser Staat trotzdem bestehen bleibt. Der Staat steht über dem Herrscher, dieser ist nur „der erste Diener seines Staates", wie es Friedrich der Große ausgedrückt hat.

Wenden wir das Gesagte auf das Deutsche Reich an, so ist der Souverän das Deutsche Reich selbst. Wen hat man sich nun als Träger der Reichsgewalt zu denken, als primäres Organ des Reiches? Die Antwort, die man auf diese Frage erhalten wird, wird in der Regel lauten: den Kaiser. Das ist aber durchaus nicht richtig. Das Deutsche Reich ist ein Bundesstaat, der aus 25 Einzelstaaten besteht, und hieraus folgt, daß die Träger der Staatsgewalten dieser Einzelstaaten in ihrer Gesamtheit Träger der Reichsgewalt sind, d. h. die deutschen Fürsten und die Senate der freien Städte. Das ist jedoch dahin zu verstehen, daß sie „nur als Oberhaupt und Vertreter ihrer Staaten Mitträger der Reichsgewalt" [68]) sind.

---

den Begriffen Träger der Staatsgewalt und oberstes Organ des Staates einerseits und Inhaber und Subjekt der Souveränität (Staatsgewalt) andererseits.

[68]) Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 S. 89.

Seine Funktion kann nun der Träger der Staatsgewalt weiter übertragen. Im Reiche ist die Gesetzgebungsfunktion von den Monarchen und den Senaten der Hansestädte dem Bundesrat verliehen worden. Wenn also die Sanktion der Gesetze vom Träger der Staatsgewalt vorgenommen wird, so ist, wie sich aus der obigen Auseinandersetzung ergibt, „die Gesamtheit der Oberhäupter der Einzelstaaten“ [69]) der eigentliche Sanktionator der Reichsgesetze. Daß sie die Sanktion nicht selbst ausüben, sondern den Bundesrat als ihr Organ damit beauftragt haben, ist ohne Bedeutung. Also auch auf diesem Wege kommen wir zu demselben Resultate: Der Bundesrat sanktioniert die Reichsgesetze und nicht der Kaiser, der nur als König von Preußen die 17 Stimmen im Bundesrat zu instruieren hat und nur durch diese seinen verfassungsmäßigen, allerdings recht erheblichen Anteil an der Sanktion nimmt.

Es bleibt nunmehr noch übrig, auf die Behauptung einzugehen, daß die Sanktion der Reichsgesetze dem Bundesrate und Reichstage gemeinsam zustehe. Diese Ansicht vertreten neuerdings Lukas und Rehm, [70]) wobei das, was diese Schriftsteller bezüglich der deutschen Einzelstaaten anführen, in gleicher Weise Anwendung findet auf das Reich. Es ist nur statt „Monarch“ „Bundesrat“ zu setzen. Beide Worte lassen sich ohne weiteres vertauschen und werden auch im folgenden abwechselnd gebraucht werden. Natürlich lassen sich auch Reichstag, Parlament und Volksvertretung als synonyme Begriffe vertauschen.

a) Lukas bestreitet also, daß das Parlament in den konstitutionellen Monarchien Deutschlands und auch im Deutschen Reiche selbst nur ein beschränkender Faktor bei der Gesetzgebung ist. Er behauptet vielmehr, daß durch die Annahme eines Gesetzes im Parlament dieses nicht nur den Gesetzesinhalt feststelle, sondern zugleich auch seinerseits einen Gesetzesbefehl, die Sanktion, erlasse. Er [71]) untersucht zu diesem Zwecke, ob „rechtlich relevante Erklärung des Wollens des Gesetzesinhaltes“ und „Erteilung des

---

[69]) Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 126.

[70]) Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments; Rehm im Arch. f. öff. R. Bd. 25 S. 393—406.

[71]) Lukas a. a. O. S. 112 ff.

Gesetzesbefehls" gleichbedeutende Begriffe sind. Daß jede Erteilung des Gesetzesbefehls zugleich Erklärung des Wollens des Gesetzesinhaltes ist, wird von niemand bestritten, und diesen Standpunkt nimmt auch Laband natürlich ein. Die umgekehrte Frage jedoch, ob jede rechtlich relevante Erklärung des Wollens des Gesetzesinhaltes zugleich Erteilung des Gesetzesbefehls ist, wird von Lukas und Laband verschieden beantwortet. Lukas bejaht sie, Laband dagegen verneint sie.

Rechtlich relevant, d. h. nach Lukas[72]) „zum Eintritt der Verpflichtung der Staatsuntertanen rechtlich erforderlich", ist nun allerdings die Erklärung des Reichstages, die er durch seine Zustimmung zu einem Gesetze ausspricht, denn ohne dieselben kann kein Gesetz perfekt werden. Aber damit spricht doch der Reichstag noch lange nicht einen Gesetzesbefehl aus. Lukas[73]) behauptet zwar, daß alle diejenigen, deren Willenserklärungen zum Zustandekommen des Gesetzes, zum Eintritte der rechtlichen Verpflichtung der Staatsuntertanen rechtlich erforderlich sind, die Erteilung des Gesetzesbefehls gemeinschaftlich vornehmen. Hiergegen ist aber zu erwidern: Dadurch daß nach dem Reichstag immer und ausnahmslos noch der Bundesrat seine Stimme abzugeben hat, erhält der Reichstag niemals die Gelegenheit, als entscheidender Faktor aufzutreten. Dieser entscheidende Faktor kann stets nur der Bundesrat sein. Er kann selbst ein einstimmig vom Parlament angenommenes Gesetz ohne weiteres ablehnen; andererseits aber kann nach Art. 24 RV. unter Zustimmung des Kaisers durch einen Beschluß des Bundesrats durch seine Auflösung auf den Reichstag ein sehr starker Druck ausgeübt werden, wenn er sich weigert, ein vom Bundesrat gewolltes Gesetz anzunehmen. Hierin zeigt sich recht deutlich die abhängige, unselbständige Stellung der Volksvertretung. Von einer Gleichstellung zwischen Bundesrat und Reichstag könnte vielmehr nur dann die Rede sein, wenn sich letzterem irgendwie die Gelegenheit bieten könnte, entscheidend betreffs Inkrafttretens eines Gesetzes aufzutreten. Diese Gelegenheit ist ihm aber ein für alle-

---

[72]) Lukas a. a. O. S. 121.
[73]) Lukas a. a. O. S. 120.

mal versagt. Denn auch die Ablehnung eines Gesetzes seitens des Reichstags bedeutet, wie mir scheint, noch nicht das endgültige Schicksal eines Gesetzes. Der Reichstag kann deshalb aufgelöst werden, was allerdings nur bei besonders wichtigen Gesetzen vorkommen wird, und ein neuer Reichstag nimmt dann das Gesetz doch vielleicht an. Weniger die zeitliche Aufeinanderfolge der Willenserklärungen beider Faktoren als solche, als vielmehr der Umstand, daß durch diese gesetzmäßig festgelegte Aufeinanderfolge stets der Bundesrat die Entscheidung über das Geschick eines Gesetzes in der Hand hat, scheint mir von Bedeutung zu sein. In dieser ausschlaggebenden Stellung des Bundesrats liegt ein so gewichtiges Plus gegenüber der Stellung des Reichstags beim Gesetzgebungsvorgang, daß dasselbe allein schon genügt, um den Bundesratsbeschluß als etwas den Reichstagsbeschluß an Bedeutung überragendes anzusehen und den Bundesrat infolge dieses Beschlusses allein als Sanktionator zu bezeichnen.

Dies für das Reich Gesagte gilt, wie erwähnt, analog auch für die monarchischen Einzelstaaten Deutschlands.

b) Wie Lukas, so vertritt auch Rehm[74]) den Standpunkt, daß die Staatsgewalt zwischen Krone und Volk geteilt sei, und daß der Monach und das Parlament an der Erteilung des Gesetzesbefehls in gleicher Weise Anteil hätten. Es soll „Fürsten- und Volkssouveränität zugleich“[75]) herrschen, der Staat ein „Fürsten- und Volksstaat“ sein. Ich kann mich dieser Ansicht nicht anschließen. Schon im Anfange der Abhandlung (S. 1/2) wurde gesagt, daß auch heute noch in den konstitutionellen Monarchien der Monarch alle Rechte prinzipiell in seiner Person vereinigt und ihm nur diejenigen Hoheitsrechte nicht zustehen, die ausdrücklich anderen Organen zugewiesen sind. Der Monarch ist in den deutschen Einzelstaaten auch heute noch Alleinherrscher, wenn er auch hinsichtlich gewisser, und zwar sehr wichtiger Angelegenheiten durch die Verfassung in seiner Alleinherrschaft Beschränkungen unterworfen ist. So erläßt er auch allein die Gesetze, ist dabei allerdings an die Zustimmung der Volksvertretung

---

[74]) Rehm a. a. O. S. 396 ff.
[75]) Rehm a. a. O. S. 397.

gebunden. So hat auch der Reichstag keine eigene Zuständigkeit und ist nur ein unselbständiges Organ.

Wenn Rehm[76]) weiter sagt: „Wäre die Gehilfentheorie richtig, dann würde mit dem Übergang zum Verfassungsprinzip das juristisch nicht erreicht worden sein, was man politisch erreichen wollte“, wenn er behauptet, daß nach der herrschenden Lehre das Volk keinen Anteil an der Staatsgewalt hat, so ist darauf zu erwidern, daß es diesen Anteil bezüglich der Gesetzgebung sehr wohl erhalten hat, nämlich dadurch, daß das Parlament zu jedem Gesetz seine Zustimmung geben muß.

Auch durch den von Rehm[77]) zitierten § 63 der Verfassung von Reuß j. L.: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den Fürsten und durch die Landesvertretung geübt“ wird doch nur ausgedrückt, daß Fürst und Parlament beide an der Gesetzgebung irgendwie beteiligt sein sollen, ohne daß angegeben wird, welchen Umfang die Beteiligung beider Faktoren haben soll, und ohne die Sanktion der Gesetze zu enthalten. Es widerspricht also durchaus nicht dem Wortlaut dieses § 63, wenn man annimmt, der Fürst stehe über dem Parlament.

Hier seien auch gleich die folgenden Ausführungen Rehms widerlegt. Er[78]) behauptet nämlich weiterhin, daß die beiden Vorschriften, die sich in manchen Verfassungen nebeneinander finden: „Die gesetzgebende Gewalt wird vom König und Landtag gemeinsam geübt“ einerseits und: „Der Fürst sanktioniert die Gesetze und macht sie bekannt“ andererseits einen Widerspruch enthalten würden, wenn man annähme, Sanktion bedeute hier Erlaß des Gesetzesbefehls. Die erste Vorschrift besage dann: „Der Fürst erläßt das Gesetz gemeinsam mit dem Landtag“, die andere: „Der Fürst erläßt es allein“. Sanktion könne vielmehr nur heißen: „feierliche Erklärung des vorher schon zustande gekommenen Gesetzgebungswillens“. Es ist hier wie oben zu entgegnen, daß die Vorschrift: „Die gesetzgebende Gewalt wird von König und Landtag gemeinsam geübt“ ja gar nicht die Sanktion

---

[76]) Rehm a. a. O. S. 400.

[77]) Rehm a. a. O. S. 402.

[78]) Rehm a. a. O. S. 404/05.

enthält. Wenn dies der Fall wäre, würde man allerdings zu dem Resultat kommen, daß beiden Faktoren die Sanktion gemeinsam zustehe. So aber steht Rehms Behauptung mit jenen Verfassungen direkt in Widerspruch, die vorschreiben: „Der Fürst sanktioniert die Gesetze und macht sie bekannt".

Auf die Behauptung Rehms[79]) endlich, während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts habe sich das Prinzip der Gehilfenschaft des Volkes, wenn es überhaupt bei Einführung der Verfassungen anerkannt worden wäre, gewohnheitsrechtlich in den Rechtsgedanken umgestaltet, auf wichtigen Gebieten sei das Volk dem Fürsten rechtlich gleichwertig, komme ihm eine „Mitträgerschaft" zu, ist zu erwidern, was oben schon Bornhak entgegengehalten wurde (S. 26 27), daß Gewohnheitsrecht schwerlich imstande ist, der Verfassung entgegen derogierende Kraft zu erlangen, und vor allem, daß er ein solches Gewohnheitsrecht durchaus nicht nachgewiesen hat.

IV.

Eine Zwischenstellung zwischen Reich und Einzelstaaten nimmt in mancher Hinsicht Elsaß-Lothringen ein. Es ist als Reichsland kein Einzelstaat, überhaupt kein selbständiges Staatsgebilde; trotzdem finden sich in ihm manche Einrichtungen, die es mit den Einzelstaaten gemeinsam hat. Namentlich hat es eine eigene Volksvertretung, ferner aber auch seine eigene Landesgesetzgebung. Ehe wir uns daher der Sanktion der Gesetze der Einzelstaaten zuwenden, ist es notwendig, zu untersuchen, wie es um die Sanktion der Landesgesetze Elsaß-Lothringens bestellt ist.

Seitdem Elsaß-Lothringen ein Bestandteil des Deutschen Reiches geworden ist, hat die Form seiner Gesetzgebung die mannigfaltigsten Veränderungen durchgemacht. In einer Beziehung ist bisher jedoch noch keine Wandlung eingetreten, nämlich in der Ausübung der Staatsgewalt. Sie ist auch jetzt noch nach wie vor vom Reiche dem Kaiser übertragen. Er wird also auch bei der Gesetzgebung eine wichtige Stellung innehaben. Gehen wir die verschiedenen Perioden durch, so sehen wir, daß

---

[79]) Rehm a. a. O. S. 402.

in der Zeit von 1871—1873, also seit Inkrafttreten des Gesetzes, welches Elsaß-Lothringen mit dem Deutschen Reiche vereinigte (28. 6. 1871), bis zur Einführung der Reichsverfassung (1. 1. 1874) der Kaiser die Gesetzgebung im Reichslande ausübte und hierbei nur an die Zustimmung des Bundesrates gebunden war, wenn man von einigen wenigen Ausnahmefällen absieht, in denen auch der Reichstag seine Zustimmung zu erteilen hatte.[80]

Dies war die sogen. Periode der kaiserlichen Diktatur. Kein Gesetz konnte ohne Zustimmung des Bundesrates erlassen werden, aber trotz Vorliegens einer solchen war der Kaiser nicht verpflichtet, dasselbe auszufertigen und zu verkündigen, wie das im Reiche der Fall ist. Er hatte also die Sanktionsbefugnis, und der Bundesrat war nichts anderes als ein beschränkender Faktor. Diese Gesetze waren jedoch strenggenommen noch keine Landesgesetze, wie die in den deutschen Einzelstaaten durch Zustimmung von Landtag und Monarch zustande kommenden Gesetze, denn dem Kaiser stand die Gesetzgebung in Elsaß-Lothringen in jener Zeit als Organ des Reiches, des eigentlichen Subjektes der gesetzgebenden Gewalt, zu. Auch der Bundesrat ist aber Organ des Reiches, wie wir schon zeigten, und besondere Gesetzgebungsorgane des Reichslandes waren mithin noch nicht vorhanden. Da neben dieser Art von Gesetzen natürlich auch Gesetze vorkamen, die nach den Bestimmungen der Reichsverfassung zustande gekommen waren — die eigentlichen Reichsgesetze —, so gab es im Reichslande gewissermaßen zwei Arten von Reichsgesetzen.

Anders wurde dies 1874 seit Inkrafttreten der Reichsverfassung. Trotzdem dem Kaiser auch jetzt noch die Ausübung der Staatsgewalt zustand, wurde dennoch der Weg der Reichsgesetzgebung der einzige, auf welchem Gesetze des Reichslandes zustande kommen konnten. Das geht aus § 3 Abs. 4 des schon oben erwähnten Gesetzes v. 9. 6. 1871 hervor: „Nach Einführung der Reichsverfassung steht bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegen-

[80]) vgl. § 3 Abs. 1 u. 2 des Reichsgesetzes v. 9. 6. 1871 betr. die Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Deutschen Reiche.

heiten dem Reiche zu". Hieraus geht deutlich hervor, daß wenn man sich der herrschenden Ansicht anschließt, die den Bundesrat als Sanktionator der Reichsgesetze ansieht, dieser auch zur Sanktion der Gesetze in Elsaß-Lothringen befugt sein sollte. Eine andere Ansicht vertritt in diesem Punkte Zorn, der behauptet, die Sanktion habe auch in dieser Zeit dem Kaiser zugestanden. „Sanktion der Gesetze", so führt er aus,[81] „ist der höchste Akt der Staatsgewalt; die Staatsgewalt aber übt in Elsaß-Lothringen der Kaiser, und daran wurde auch durch Einführung der Reichsverfassung nichts geändert; demgemäß stand auch in dieser Periode das Sanktionsrecht dem Kaiser zu." Es ist hierzu zu bemerken, daß Abs. 1 u. 4 des § 3 im oben angegebenen Gesetze allerdings miteinander in Widerspruch stehen. Dieser wird aber einfach dadurch gelöst, daß man Abs. 4 als Ausnahme von der in Abs. 1 aufgestellten Regel betrachtet.[82] Auch Arndt schreibt z. B.: „Vom 1. 1. 1874 an ergingen die Gesetze für Elsaß-Lothringen wie alle übrigen Reichsgesetze, also gemäß Art. 5 RV. Die Gesetzgebung stand nicht mehr dem Kaiser unter Zustimmung des Bundesrates, sondern dem Bundesrat unter Zustimmung des Reichstags zu". Und Meyer verweist ausführlich auf die Entstehungsgeschichte des § 3 des Gesetzes v. 9. 6. 1871, die unsere Annahme ebenfalls bestätigt. Die Zornsche Ansicht dagegen wird nur noch von Leoni[83] vertreten.

Eine abermalige Änderung führte dann das Reichsgesetz v. 2. 5. 1877 betr. die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen herbei. Nach ihm trat folgender Zustand ein: § 1 dieses Gesetzes ordnete das regelmäßige Zustandekommen von Landesgesetzen, von denen nunmehr deshalb die Rede sein konnte, weil jetzt der Landesausschuß als besonderes reichsländisches Organ auftritt, das „alle wesentlichen Eigenschaften der Landtage und Kammern der Einzelstaaten besitzt und gleich diesen ein aus Wahlen der Bevölkerung hervorgegangenes Organ des Staates ist".[84]

---

[81]) Zorn a. a. O. S. 530/31.

[82]) Die hier vertretene Ansicht wird auch von Meyer (a. a. O. S. 82 ff.), Schulze (a. a. O. Bd. 2 S. 363), Arndt (Staatsrecht des Deutschen Reiches S. 751) und Laband (Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 S. 729) verfochten.

[83]) Leoni bei Marquardsen Bd. 2 S. 215 ff., insbes. S. 263.

„Landesgesetze für Elsaß-Lothringen werden mit Zustimmung des Bundesrats vom Kaiser erlassen, wenn der Landesausschuß denselben zugestimmt hat“, lautete jener § 1, und hiermit wurde gesagt, daß im Normalfall dem Kaiser die Sanktion der Gesetze des Reichslandes wiedergegeben und er hierbei nur an Bundesrat und Landesausschuß als beschränkende Faktoren gebunden sein sollte. Neben dieser Art von Gesetzen gab es aber noch Landesgesetze, die auf dieselbe Weise zustande kamen wie alle Gesetze in der vorigen Periode, auf dem Wege der Reichsgesetzgebung. Das sagte § 2 Abs. 1: „Die Erlassung von Landesgesetzen im Wege der Reichsgesetzgebung bleibt vorbehalten“. Bei diesen Gesetzen stand mithin die Sanktion dem Bundesrat zu. Wirkliche Landesgesetze waren das aber kaum, da nur die Gesetzgebungsfaktoren des Reiches in Wirksamkeit traten. Es waren vielmehr strenggenommen Reichsgesetze, die aber nur für das Reichsland Gültigkeit hatten. Endlich konnte nach § 8 des Gesetzes v. 25. 6. 1873 betr. die Einführung der Reichsverfassung in Elsaß-Lothringen der Kaiser nur mit Zustimmung des Bundesrats Verordnungen mit sogen. interimistischer Gesetzeskraft erlassen. Es ist zu bemerken, daß bei den Gesetzen, von denen in § 2 Abs. 1 des Gesetzes v. 2. 5. 1877 die Rede ist, Zorn und Leoni gleichfalls dem Kaiser die Sanktion zuschreiben. Hiergegen ist dasselbe zu bemerken wie schon oben (vgl. S. 35).

Eine neue Regelung erfuhr endlich die Verfassung des Reichslandes durch das Gesetz v. 31. 5. 1911. Für uns wichtig ist Art. II § 5, wo in Abs. 1 gesagt wird: „Landesgesetze für Elsaß-Lothringen werden vom Kaiser mit Zustimmung des aus zwei Kammern bestehenden Landtags erlassen. Die Übereinstimmung des Kaisers und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich“. Mithin ist jetzt der Kaiser wiederum wie zur Zeit der Diktatur der alleinige Sanktionator der Gesetze des Reichslandes. An die Stelle des Landesausschusses treten künftighin die beiden Kammern des Landtages als beschränkende Faktoren, während der Bundesrat als Gesetzgebungsorgan ganz fortfällt. Erwähnt sei noch, daß nach Art. II § 23 der Kaiser, wenn der Landtag nicht ver-

[84]) Leoni a. a. O. S. 233.

sammelt ist, „Verordnungen mit Gesetzeskraft“ erlassen kann, „wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes“ es dringend erfordern. Solche Verordnungen müssen jedoch dem Landtag bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorgelegt werden. Eine analoge Vorschrift enthält auch die preuß. Verfassungsurkunde in Art. 63.

V.

Wir kommen nunmehr zum Landesstaatsrecht. Da das Reich aus Monarchien und Republiken besteht, scheint es erforderlich, beide Staatengruppen besonders zu betrachten. Die erste Gruppe als die größere und wichtigere soll zuerst besprochen werden. In ihr spielt Preußen in mancher Beziehung für unser Thema eine besondere Rolle, und deshalb soll es wiederum für sich behandelt werden. Eine ganz abweichende Stellung nehmen endlich die beiden Großherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und -Strelitz ein. Im Gegensatz zu allen anderen Einzelstaaten sind diese Länder die einzigen, welche noch keine konstitutionelle Verfassung besitzen, sondern absolut regiert werden. Es soll auf sie gleichfalls in aller Kürze eingegangen werden.

1. Es wurde schon gesagt, daß die eigentliche Heimat der Sanktion die konstitutionelle Monarchie sei (vgl. oben S. 14), und für manche Schriftsteller ist das ein Grund dafür gewesen, den Begriff der Sanktion aus dem Wesen der Monarchie zu folgern und nicht aus dem des Gesetzes, wie wir es getan haben. In der Tat finden wir denn auch in den meisten Verfassungsurkunden und Grundgesetzen der monarchischen Einzelstaaten entweder das Wort „Sanktion“ selbst oder doch wenigstens analoge Wörter dafür.[85]

Das Wort Sanktion findet sich in der Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern v. 26. 5. 1818 Titel 7 § 30, wo es heißt: „Der König allein sanktioniert die Gesetze“. § 172 Abs. 6 VU. des Königreichs Württemberg v. 25. 9. 1819 beginnt mit den

---

[85]) Stoerk, Handb. der deutschen Verfassungen.

Worten: „Der König allein sanktioniert und verkündet die Gesetze". Die Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen v. 4. 9. 1831 sagt in § 112: „Alle ständischen Beschlüsse, welche auf eine Angelegenheit des Landes Bezug haben, bedürfen, um wirksam zu werden, der ausdrücklichen Sanktion des Königs". Nur wenig anderen Wortlaut hat § 240 Abs. 2 im Grundgesetz für das Herzogtum Sachsen-Altenburg v. 29. 4. 1831. Endlich sei noch der erste Satz von § 65 des revidierten Staatsgrundgesetzes für das Fürstentum Reuß j. L. v. 14. 4. 1852 angegeben: „Der Fürst sanktioniert die Gesetze und macht sie bekannt".

In einer Anzahl anderer Verfassungen finden wir zwar nicht das Wort „Sanktion", aber doch andere Ausdrücke, die dieselbe Bedeutung haben. Im revidierten Staatsgrundgesetz für das Großherzogtum Oldenburg v. 22. 11. 1852 Art. 140 heißt es: „Der Großherzog erläßt und verkündet die Gesetze . . ." Dieselben Befugnisse stehen nach § 40 des Landesgrundgesetzes für Schwarzburg-Sondershausen v. 8. 7. 1857 dem Fürsten dieses Landes zu, während § 107 des Staatsgrundgesetzes für die Herzogtümer Koburg und Gotha v. 3. 5. 1852 den Wortlaut hat: „Jeder Beschluß eines Landtages bedarf der Bestätigung des Herzogs, um Gesetzeskraft zu erlangen". Erwähnt sei noch § 66 VU. für das Großherzogtum Baden v. 22. 8. 1818, welcher mit den Worten beginnt: „Der Großherzog bestätigt und promulgiert die Gesetze" und § 67 der Verfassung des Fürstentums Reuß ä. L., dessen Anfangsworte lauten: „Der Landesherr erläßt und veröffentlicht die Gesetze".

Aus dieser Aufzählung geht wohl deutlich genug hervor, daß in den Monarchien des Deutschen Reiches eine Sanktion der Gesetze erforderlich ist. Selbst Gierke, der doch an und für sich, wie wir sahen, leugnet, daß die Sanktion unbedingt ein notwendiges Erfordernis für ein Gesetz sei (s. oben S. 14), gibt ja zu,[86]) daß der Begriff der Sanktion in der konstitutionellen Monarchie unentbehrlich ist, und an einer anderen Stelle sagt er[87]): „In der Monarchie wird die Gesetzesbildung notwendig erst durch

[86]) Gierke bei Grünhut S. 229.
[87]) Gierke, D. PrivR. S. 131 Anm. 11.

einen abschließenden und feierlich konstatierten freien Entschluß des Landesherrn vollendet: die sogen. Sanktion". Ferner schreibt Göz mit Bezug auf Württemberg: „Die Sanktionierung erfolgt nach vorgängiger Anhörung des Staatsministeriums bezw. des Geheimen Rates durch die Unterschrift des Königs ... Erst durch die Sanktionierung und Verkündigung gelangen die Gesetze zur Perfektion. Die Sanktion äußert sich in dem königlichen Befehl im Eingang jedes Gesetzes".[88]) Und bei Cosack stehen die auf Hessen zu beziehenden Worte: „Ein Gesetz kommt dadurch zustande, daß der Großherzog einem vom Landtag genehmigten Gesetzentwurf durch seinen landesherrlichen Befehl (Sanktion) die verpflichtende Kraft verleiht und den Entwurf demnächst im Regierungsblatte verkündigt".[89])

2. Besonders soll nun noch auf Preußen eingegangen werden, und zwar deshalb, weil aus seiner Verfassungsurkuunde v. 31. 1. 1850 sich der Sanktionsbegriff nicht ohne weiteres ergibt. Deshalb behaupten auch einige Schriftsteller, namentlich Kolbow und Rosenberg, eine Sanktion der preußischen Gesetze sei nicht notwendig und finde auch gar nicht statt. Ihre Ausführungen sollen in folgendem widerlegt werden.

a) Wie Kolbow auf dem Standpunkt steht, daß Reichstag und Bundesrat auf dem Gebiete des Reichsstaatsrechts einander völlig gleichberechtigte Faktoren seien, so hält er auch im preußischen Landesstaatsrecht an der Meinung fest, daß König und Parlament in Preußen bezüglich der Gesetzgebung auf derselben Stufe stehen.[90]) Auf der Wahrheit dieser Annahme beruht seine ganze Auseinandersetzung, und diese soll aus Art. 62 preuß. VU. erwiesen werden.

Kolbow[91]) geht davon aus, „daß der Begriff der Sanktion seine Hauptbedeutung im Staatsrecht der ältesten konstitutionellen Monarchien Deutschlands gewonnen habe. Gerade das Gebiet der Gesetzgebung sei es gewesen, auf welchem den Landständen durch die ersten deutschen konstitutionellen Verfassungen das

---

[88]) Göz im Öffentlichen Recht der Gegenwart Bd. 2 S. 85/86.

[89]) Cosack, Das Staatsrecht des Großherzogtums Hessen S. 55.

[90]) Kolbow a. a. O. S. 91.

[91]) Kolbow a. a. O. S. 89/90.

weiteste Feld der Mitwirkung eingeräumt worden sei. Gesetzgebende Faktoren, wie sie es heute sein sollen, seien die Kammern damals noch nicht gewesen. Das älteste Grundgesetz, das von Sachsen-Weimar, spräche nur von ‚vorgängigem Beirat und Einwilligung' der Stände, die bayerische Verfassung von ‚Beirat und Zustimmung'. In diesem Entwicklungsstadium sei es wichtig gewesen, den entscheidenden Akt, die endgültige Beschlußfassung des Monarchen, als selbständigen Begriff, als sanctio legis, deutlich hervorzuheben. Dieser Begriff soll nun im Laufe der Entwicklung für das Staatsrecht vieler Staaten, namentlich auch Preußens, überflüssig geworden sein. Art. 62 preuß. VU. soll einen ‚Umschwung in der staatsrechtlichen Anschauung' darstellen; aus der bloßen Beihilfe und Zustimmung sei der Landtag zum Mitfaktor der gesetzgebenden Gewalt geworden".

Wie schon oben bestritten wurde, daß der Reichstag die gleiche Stellung bei der Reichsgesetzgebung einnehme wie der Bundesrat, indem sie zwar bei der Feststellung des Gesetzesinhaltes beide dieselbe Stellung hätten, nicht aber bei Erteilung des Gesetzesbefehles, so wird auch jetzt behauptet, daß der Landtag Mitfaktor bei der Gesetzgebung nur bezüglich der Feststellung des Gesetzes t e x t e s ist, daß es aber dem König allein zustehe, die Landesgesetze mit verbindlicher Kraft auszustatten. Ich leugne also die Behauptung K o l b o w s, daß das Parlament imstande ist, durch seine Abstimmung in wirksamer Weise seinen Willen dahin zu erklären, daß ein Gesetzentwurf im Falle der Beistimmung des Königs als Gesetzesbefehl verbindlich sein soll.[92]) Der Wille des Parlaments ist vielmehr völlig belanglos. Es kommt einzig und allein auf den Willen des Trägers der Staatsgewalt, des Königs, an.

Art. 62 preuß. VU. gibt uns allerdings keinen befriedigenden Bescheid. Abs. 1 u. 2 lauten: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich". Es muß zugegeben werden, daß nach diesem Wortlaute der König dieselbe Stellung haben zu sollen scheint wie die beiden Kammern. Alle drei Faktoren

---

[92]) K o l b o w a. a. O. S. 90.

werden nebeneinander gestellt, keinem wird irgendein Vorrecht zugestanden. Auch Art. 64 Abs. 1 bestätigt das. Hier wird dem Könige in gleicher Weise die Initiative eingeräumt wie den beiden Kammern. Ein vom König eingebrachter und von beiden Kammern unverändert angenommener Gesetzentwurf müßte also nach dem Wortlaut des Art. 62 in dem Augenblick Gesetz werden, in welchem er von der Kammer, der er zuletzt zur Beschlußfassung vorgelegen hatte, angenommen wurde. Das ist aber, wie die Praxis lehrt, durchaus nicht der Fall. Die Übereinstimmung des Königs und der Kammern ist zwar für jedes Gesetz erforderlich, aber, wie Arndt richtig bemerkt, „nicht ausreichend".[93])

Auch Fleischmann sagt: „Daß der Art. 62 Abs. 2 preuß. VU. auch nicht implizite das, was wir jetzt unter der Sanktion verstehen, in sich begreift, dürfte sich schon aus der Tatsache ergeben, daß trotz der zwischen König und Kammern bestehenden Übereinstimmung der für das Zustandekommen des Gesetzes maßgebende Akt noch nicht vorliegt".[94]) Art. 62 regelt eben nicht den ganzen Gesetzgebungsvorgang, sondern er gibt nur an, auf welche Art und Weise der Inhalt eines Gesetzes in Preußen festgestellt werden soll. Hierfür spricht auch der Umstand, daß von der Verkündigung der Gesetze und dem Erlaß der zu ihrer Ausführung nötigen Verordnungen an einer anderen Stelle (Art. 45) noch einmal besonders die Rede ist.

Auf diesen Artikel soll jetzt noch etwas näher eingegangen werden. Er hat folgenden Wortlaut: „Dem König allein steht die vollziehende Gewalt zu. Er ernennt und entläßt die Minister. Er befiehlt die Verkündigung der Gesetze und erläßt die zu deren Ausführung nötigen Verordnungen". Hierzu bemerkt Fleischmann (a. a. O. S. 54) ganz zutreffend folgendes: „Der Verkündigungsbefehl ist die notwendige Folge des Willens, daß der von den Kammern angenommene Gesetzentwurf, an dem der König keine Änderung mehr wünscht, Gesetz werde". Wäre der König verpflichtet, einem von ihm selbst eingebrachten Gesetzentwurf, den die Kammern ohne Änderungen angenommen haben,

---

[93]) Arndt, Komm. z preuß. VU. S. 257.

[94]) Fleischmann a. a. O. S. 56.

den Gesetzesbefehl zu erteilen, so stünde ihm allerdings kein Sanktionsrecht zu. Denn eine Sanktion kann nur derjenige vornehmen, der in seinen Entschließungen bis zuletzt völlig frei ist. Jeder Zwang ist mit dem Begriffe Sanktion unvereinbar. Diese Pflicht oder irgendein Zwang zum Erteilen des Gesetzesbefehls läßt sich aber aus der Verfassungsurkunde nicht herauskonstruieren.

Gesetzt den Fall, der König wünscht an einem Gesetzentwurf der bezeichneten Art noch eine nachträgliche Änderung, so müßte er nach Kolbows Ansicht wider seinen Willen, ohne die Möglichkeit zu besitzen, die von ihm gewünschte Änderung zur Sprache bringen zu können, den Gesetzesbefehl trotzdem erlassen. Diese vom Parlamente wenn auch nur in gewissen Fällen abhängige und unfreie Stellung des Königs läßt sich aber schwerlich mit der staatsrechtlichen Stellung Preußens als einer konstitutionellen Monarchie vereinbaren. Es ist doch gerade eine Eigentümlichkeit einer solchen, daß die Volksvertretung nur beschränkender, nicht aber mit entscheidender Faktor bei der Gesetzgebung ist. Zu einem solchen würde der Landtag aber doch dann erhoben werden, wenn man ihm, wenn auch nur in gewissen Fällen — ich denke hier noch immer an die von ihm ohne Abänderung angenommenen und aus der Initiative der Krone hervorgegangenen Gesetzentwürfe — die letzte Entscheidung über ein Gesetz einräumte. Nein, dem König muß in jedem Falle an letzter Stelle ein Beschlußfassungsrecht zustehen. Wenn dies in Art. 45 und auch sonst nirgends in der preußischen Verfassungsurkunde bestätigt wird, wenn das Wort „sanction" aus Art. 67 der belgischen Verfassung in diese nicht übernommen wurde, so geschah das nicht in der Absicht, dem König die Sanktionsbefugnis zu nehmen, sondern in der Meinung, daß es ganz selbstverständlich sei, daß dem König die Sanktion zustehen solle.

Fleischmann meint, „daß in Art. 45 der Befehl der Verkündigung allein als Funktion des Königs deshalb hervorgehoben worden sei, weil die Verkündigung die einzige von den Untertanen wahrnehmbare Erscheinung des königlichen Sanktionsbefehles sei".[95]) Und nicht nur Fleischmann habe ich auf

[95]) Fleischmann a. a. O. S. 58.

meiner Seite, auch Schulze-Gävernitz, Arndt, Zorn und v. Rönne[96]) geben dem König von Preußen die Sanktion der Landesgesetze. So schreibt Schulze-Gävernitz: „Der König ist nach der richtigen Auffassung auch in Preußen das Oberhaupt der gesetzgebenden Gewalt. Es entspricht unserer deutschen staatsrechtlichen Auffassung nicht, von verschiedenen ‚Faktoren der gesetzgebenden Gewalt' zu sprechen, noch weniger die positive, gesetzschaffende Macht des Königs als ein bloß negatives Veto zu bezeichnen. Der König ist nicht nur einer der Faktoren der Gesetzgebung, sondern ‚der Gesetzgeber'". Und Zorn[97]) schreibt: „Die Sanktion ist der höchste und eigentliche Akt der Rechtssetzung; das Recht der Sanktion steht demnach nur dem Träger der Souveränität zu; im monarchischen Staate erteilt die Sanktion der Monarch in voller Freiheit. Er ist juristisch der Gesetzgeber; die Volksvertretung hat nur das Recht der Mitwirkung bei Feststellung des Gesetzesinhaltes, keinerlei Mitwirkungsrecht bei Erteilung des Gesetzesbefehls".

b) Als Gegner der hier vertretenen Ansicht sei ferner Rosenberg erwähnt. Wir sahen schon, daß seiner Ansicht nach „die Sanktion ein Rechtsinstitut des französischen Staatsrechtes ist, welches kraft positiver Vorschrift in einzelnen Verfassungen vorhanden ist, in andern dagegen nicht"[98]) (vgl. oben S. 20). In der preußischen Verfassung ist sie nicht vorhanden, also gibt es für die preußischen Gesetze keine Sanktion. S. 587/88 spricht er ferner davon, „daß jeder Beweis dafür fehle, daß Art. 62 preuß. VU. einen anderen Sinn haben soll als seine Vorbilder in der französischen und belgischen Verfassung".

Es wurde schon gezeigt, daß dieser Art. 62 die Sanktion allerdings nicht enthält. Wenn sich Rosenberg aber weiterhin darauf beruft, „daß in der Literatur des preußischen Staatsrechtes allgemein anerkannt sei, daß die Sanktion des Königs in

---

[96]) Schulze-Gävernitz a. a. O. S. 21, 22; Arndt, Komm. z. preuß. VU. S. 257; Zorn a. a. O. S. 411, 412; v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie.

[97]) Zorn a. a. O. S. 411/12.

[98]) Rosenberg a. a. O. S. 585.

der Genehmigung des von der Volksvertretung angenommenen Gesetzentwurfes, nicht in dem Erlasse des Gesetzesbefehles bestehe", so ist das doch nicht unbedingt richtig. Jedenfalls stehen Schulze-Gävernitz und v. Rönne, die er sogar als Vertreter seiner Ansicht erwähnt, nicht auf seinem Standpunkt. Bei ersterem geht das aus folgendem deutlich hervor. Er sagt (a. a. O. S. 21): „In dem nun erfolgenden . . . Beschlusse des Königs liegt der eigentlich entscheidende Akt. Nur die Genehmigung des Königs erhebt den Entwurf zum Staatsgesetz". Schulze wechselt, wie mir scheint, hier absichtlich mit dem Ausdruck, indem er einmal das Wort „Beschluß", dann das Wort „Genehmigung" gebraucht. Er will also die königliche Genehmigung verstanden wissen als Beschluß und nicht als bloße Zustimmung. Auch Schulze versteht also unter Genehmigung nichts anderes als wir unter „Sanktion", nämlich den Beschluß des Königs, den Gesetzesbefehl zu erlassen, Ausstattung eines Rechtssatzes mit Gesetzeskraft.

Daß v. Rönne nicht ganz auf demselben Standpunkt steht wie Rosenberg, scheint dieser selbst zu empfinden, wenn er sagt[99]: „v. Rönne stellt allerdings einmal einen Gegensatz auf zwischen dem imperium des Königs und der potestas der Kammern". Um dies abzuschwächen, behauptet er jedoch, daß v. Rönne diese Auffassung selbst nicht ganz konsequent durchgeführt habe. „In dem Texte desseben Paragraphen wird die Genehmigung des Königs ausdrücklich als das eigentlich entscheidende Moment bei der Gesetzgebung bezeichnet." Hören wir v. Rönne selbst, und wir kommen zu einem ganz anderen Resultate. Er führt folgendes aus[100]: „Dem Könige gebührt die Entschließung darüber, ob er dem Gesetzentwurfe seine Genehmigung (Sanktion) erteilen will oder nicht. Die Erteilung der königlichen Genehmigung ist derjenige Akt, welcher einem Gesetzentwurfe erst den Charakter eines Gesetzes verleiht, und die der Sanktion vorausgehenden Akte haben lediglich die Bedeutung, die Vorbedingungen festzustellen, welche erfüllt sein müssen, damit die Sanktion erfolgen kann. Die Erteilung dieser letzteren aber

---

[99]) Rosenberg a. a. O. S. 588.
[100]) v. Rönne a. a. O. Bd. 1 S. 390.

ist wie in allen monarchischen Staaten Deutschlands, so auch im preußischen Staate ausschließlich das Recht des Monarchen". Als Erläuterung setzt v. Rönne selbst in Note 7 hinzu: „Die Sanktion ist die Erklärung des Königs, daß das Gesetz gelten solle, und diese Erklärung gibt erst dem Gesetze die verbindende Kraft im Staate, welche auf der rechtlichen Macht des Königs beruht, den Staatsbürgern gültige Verpflichtungen aufzuerlegen. Die gesetzgebenden Körperschaften üben zwar in ihrer Teilnahme an der gesetzgebenden Gewalt ein öffentliches Recht (potestas), allein keine Obergewalt (imperium), welche allein dem Könige zusteht, dem daher das Sanktionsrecht gebührt".

Namentlich die Sanktionsdefinition v. Rönnes: „Sanktion ist die Erklärung des Königs, daß das Gesetz gelten solle" läßt keinen Zweifel übrig, daß er sich unter ihr dasselbe denkt wie wir. Denn dadurch, daß der König diese Erklärung abgibt, stattet er einen Rechtssatz mit verbindlicher Kraft aus. Wenn auch v. Rönne, wie es Schulze tut, Genehmigung = Sanktion setzt, so will er ebenfalls „Genehmigung" nicht im Sinne von „Zustimmung", sondern gleichbedeutend mit Erlaß oder Beschluß gebraucht wissen. Unter Genehmigung des Gesetzentwurfes meint er gleichfalls nichts anderes als „Erlaß des Gesetzesbefehls".

Auch Rosenbergs Einwendungen sind also nicht stichhaltig. Eine Sanktion der Gesetze ist wie in den andern Monarchien Deutschlands, so auch in Preußen erforderlich.

3. Wie steht es aber mit den drei deutschen Republiken, den Hansestädten Hamburg, Bremen und Lübeck? Die Bejahung der Frage, ob auch in ihnen eine Sanktion der Gesetze erforderlich ist, ist mit einigen Schwierigkeiten verknüpft. Dennoch wollen wir sehen, ob nicht auch in ihnen eine „Ausstattung der Rechtssätze mit Gesetzeskraft" notwendig und nachweisbar ist. Denn an dieser Labandschen Definition soll und muß ja auch hier festgehalten werden.

Zunächst soll zu diesem Zwecke untersucht werden, wem eine solche Sanktion zustehen würde für den Fall, daß sie überhaupt stattfindet, oder mit anderen Worten, wer in den Hansestädten Träger der Staatsgewalt ist. Denn „die Frage nach dem Träger

der Staatsgewalt ist identisch mit der Frage nach dem Sanktionsorgan, dem Subjekt der gesetzgebenden Gewalt".[101])

Die Verfassungen der Hansestädte Lübeck und Hamburg[102]) sagen fast wörtlich übereinstimmend: „Die Staatsgewalt steht dem Senat und der Bürgerschaft zu", während die Bremer Verfassung[103]) sich korrekter ausdrückt: „Zur Ausübung der Staatsgewalt ... bestehen A der Senat, B die Bürgerschaft". Korrekter ist diese Ausdrucksweise deshalb, weil sie zeigt, daß Senat und Bürgerschaft nicht Träger der Staatsgewalt sind, wie man das nach den beiden anderen Verfassungen annehmen könnte. Senat und Bürgerschaft sind nur die Organe des Volkes, der Gesamtbürgerschaft; diese ist Trägerin der Staatsgewalt, welcher jedoch wiederum übergeordnet ist die ideale Persönlichkeit der freien Hansestadt als Subjekt oder Inhaber der Souveränität.

Diesen Standpunkt vertritt klar und deutlich auch Seelig,[104]) wenn er sagt, „daß der Staat Hamburg selbst herrsche; wer die Fähigkeit habe, als Willensbildner für den Staat aufzutreten (der ja nur eine handlungs- und willensunfähige Persönlichkeit ist), wer für den Staat wollen dürfe, sei Inhaber der Staatsgewalt; dieser sei Organ des Staates. In Hamburg erscheine nach der heutigen Verfassung der mit dem Bürgerrecht ausgestattete Bruchteil des Staatsvolkes als dieses Organ des Staates. In diesem Umfange sei das Volk selbst Inhaber der Staatsgewalt, und Hamburg sei somit zu den Staaten der Volkssouveränität zu rechnen. Dies primäre Organ habe aus positiven Gründen aber wiederum auf die eigentliche staatliche Willensbildung verzichtet und sich darauf beschränkt, durch unmittelbare und mittelbare Wahl zwei weitere sekundäre Organe zu schaffen: Bürgerschaft und Senat".[105])

Wir werden es also mit zwei verschiedenen Organen im folgenden zu tun haben: dem Senat und der gewählten Bürger-

[101]) Laband, Öffentliches Recht der Gegenwart S. 111.

[102]) Art. 4 Lübecker Verfassung; Art. 6 Hamburger Verfassung.

[103]) § 3 Bremer Verfassung.

[104]) Seelig, Hamburgisches Staatsrecht auf geschichtlicher Grundlage S. 49/50.

[105]) Eine abweichende Ansicht haben v. Melle, Das hamburgische Staatsrecht S. 36 ff., insbes. S. 41, und Meyer-Anschütz a. a. O. S. 415 Anm. 1.

schaft; ihnen sind alle Machtbefugnisse vom Träger der Souveränität, der wählenden Bürgerschaft, übertragen worden. In ihrem Namen üben sie die ihnen zustehenden Hoheitsrechte aus und nehmen daher etwa dieselbe Stellung ein wie der Bundesrat im Reiche. An und für sich sind beide Organe nicht koordiniert, vielmehr besitzt der Senat eine Reihe von Vorrechten. Aber es ist nicht hier der Platz, auf diese Frage näher einzugehen. Von Wichtigkeit ist nur, daß sie hinsichtlich der Gesetzgebung gleichgestellt sind. Die Hamburger Verfassung sagt ausdrücklich in Art. 61: „Die Gesetzgebung beruht auf dem übereinstimmenden Beschluß des Senates und der Bürgerschaft", und die Bremer Verfassung führt in § 58 unter b gleichfalls „die Erlassung, authentische Auslegung, Abänderung und Aufhebung von Gesetzen" als Gegenstand gemeinschaftlicher Wirksamkeit des Senates und der Bürgerschaft an, während die Lübecker Verfassung in Art. 50 Abs. 3 sagt: „Die Mitgenehmigung der Bürgerschaft ist erforderlich zur Erlassung, authentischen Auslegung, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen sowie von Verordnungen in Handelssachen".

Senat und Bürgerschaft müßte demnach auch als Organen des Volkes die Sanktion der Gesetze gemeinsam zustehen, die ja auch zu den Souveränitätsrechten gehört. Wir wollen sehen, ob sich diese Annahme halten läßt. In der staatsrechtlichen Literatur wird ihr zum Teil widersprochen und eine Sanktion der Gesetze der Hansestädte geleugnet.

Daß Kolbow (a. a. O. S. 93) und Rosenberg (a. a. O. S. 586/87) von einer Sanktion der Gesetze in den Hansestädten nichts wissen wollen, kann nicht verwundern, denn sie bestritten sie ja auch schon auf dem Gebiete des preußischen und des Reichsstaatsrechts. Eine hiervon abweichende Ansicht scheint Schulze zu haben. Er sagt: „Ein vom Senat der Bürgerschaft vorgelegter Gesetzentwurf wird durch Annahme seitens der letzteren ohne weiteres Gesetz; von einer besonderen Sanktion ist hier nicht die Rede; dieselbe fällt mit der Feststellung des Rechtssatzes vollständig zusammen".[106])

---

[106]) Schulze a. a. O S. 527 Anm.

Ganz ähnlich wie Schulze äußert sich auch Pabst.[107] Er weist darauf hin, „daß die Sanktion nur dort ein selbständiger Akt im Entwicklungsprozeß des Gesetzes sei — der zwar mit anderen Akten zeitlich zusammenfallen könne, aber nicht müsse —, wo der die Sanktion bildende entscheidende Entschluß in der Hand eines einzigen Staatsorgans ruhe. Anders dagegen sei es dort, wo dieselben Organe, welche an der Bildung des Staatswillens beteiligt seien, auch dafür zuständig wären, gemeinsam den entscheidenden Entschluß zu fassen, daß der Staatswille als Gesetz ins Leben trete, wie z. B. in den freien Städten Senat und Bürgerschaft". Hier soll der entscheidende Entschluß entstehen „durch die und mit den die Bildung des Willens betreffenden übereinstimmenden Beschlüssen der für die Willensbildung zuständigen Organe, und jener entscheidende Entschluß muß daher mit diesen Beschlüssen in einen Akt zusammenfallen. Damit käme in diesen Verfassungen die Sanktion als selbständiger und zeitlich den an der Willensbildung beteiligten, aber nicht die Entscheidung herbeiführenden Beschlüssen anderer Organe gegenüberstehender Akt in Wegfall".

Schulze und Pabst scheinen also demnach weniger die Sanktion als solche leugnen zu wollen, als vielmehr zu bestreiten, daß sie in den Hansestädten als ein „selbständiger Akt" in Erscheinung tritt. Ich glaube nun allerdings, daß Laband bei seiner Lehre von den vier zum Zustandekommen eines Gesetzes notwendigen Erfordernissen jedes dieser Erfordernisse als selbständigen Akt angesehen wissen will, und wenn man ganz streng an diesem Standpunkt festhält, wird man freilich zu dem Ergebnis kommen, daß es bei den Gesetzen der Hansestädte eine Sanktion nicht gibt. Als selbständiges Erfordernis kann man sie hier schwerlich betrachten. Falsch ist es aber, sie deshalb ganz zu leugnen, wie es außer Kolbow und Rosenberg auch Scheibke[108] tut. Er führt etwa folgendes aus: „Senat und Bürgerschaft, die gesetzgebenden Organe der freien Städte, verhalten sich nicht zu einander wie Ober- und Unterhaus eines Parlaments. Denn

---

[107]) Pabst, Die Sanktions- und Publikationsfrist für Gesetze S. 2.

[108]) Scheibke, Die Frist für Sanktion und Publikation von Gesetzen S. 70ff.

der Senat vollzieht im allgemeinen die Funktionen, die in den Monarchien dem Monarchen zustehen. Er ist aber auch wieder nicht, wie der Monarch, der alleinige Träger der Staatsgewalt, sondern beide Organe, Senat und Bürgerschaft, tragen die Staatsgewalt gemeinsam. Bezüglich der Gesetzgebung stehen sie völlig gleichberechtigt nebeneinander. Beide haben das Recht der Initiative; dem Senat steht kein Sanktionsrecht zu, was aus Art. 61 Abs. 1 der Hamburger Verfassung hervorgeht und sich am deutlichsten zeigt bei den Gesetzen, die aus der Initiative des Senats entspringen. Ist ein solches von der Bürgerschaft unverändert angenommen, so ist das Gesetz bereits perfekt, ohne daß nochmals der Senat zu Worte kommt".

Auch v. Melle kann ich also nicht ohne weiteres zustimmen, wenn er sagt[109]: „Das Gesetz beruht nur auf diesem übereinstimmenden Beschluß (von Senat und Bürgerschaft). Zu seiner Entstehung ist außer demselben noch die Ausfertigung und Verkündigung — jedoch nicht eine Sanktion — seitens des Senates erforderlich".

Folgender Standpunkt dürfte vielmehr der richtige sein. Zu jedem Gesetze ist es notwendig, daß der festgestellte Inhalt mit Gesetzeskraft ausgestattet wird, damit der Gesetzesentwurf Gültigkeit erlangt. Dieses Ausstatten mit Gesetzeskraft, die Sanktion, braucht jedoch nicht notwendig in einem besonderen Akt zu erfolgen, wie das bei den Reichsgesetzen und den Gesetzen der konstitutionellen Monarchien in der Regel der Fall ist, sondern er kann auch mit anderen Akten zeitlich zusammenfallen. Aber „die tatsächliche Nichtunterscheidbarkeit mehrerer Akte im Gesetzgebungsvorgange ist kein Argument gegen die Annahme des Vorhandenseins von begrifflich zu scheidenden Bestandteilen".[110]) Ferner ist es nicht notwendig, daß ein einziges Organ den Gesetzesbefehl erläßt.[111]) Es gibt also auch in den Hansestädten eine Sanktion der Gesetze. Sie ist jedoch verschieden von der der Reichsgesetze und der der monarchischen deutschen Einzelstaaten,

---

[109]) v. Melle a. a. O. S. 134 Anm. 3.
[110]) Fleischmann a. a. O. S. 59.
[111]) Meyer a. a. O. S. 45.

und zwar in doppelter Hinsicht. Im Reiche und in den Monarchien ruht die Sanktion der Gesetze nur bei einem Organ, dem Bundesrat, bezw. dem Monarchen; in den Hansestädten haben zwei Organe die Sanktionsbefugnis: Senat und Bürgerschaft. Im ersten Falle erfolgt die Sanktion in einem besonderen Akte, bei den Gesetzen der freien Städte fällt sie stets mit dem Beschluß, der den Gesetzestext feststellt, zusammen. Diese Unterschiede sind aber nur äußerlicher Natur; das Wesen der Sanktion ist stets dasselbe.

Es sei nun nur noch kurz geschildert, wie nach der hier vertretenen Ansicht in den Hansestädten ein Gesetz zustande kommt, und dabei wird es sich zeigen, an welcher Stelle des Verfahrens die Sanktion zum Ausdruck gelangt. Ergreift der Senat die Initiative, so verhandelt er so lange unter sich über den Gesetzestext, bis es ihm gelingt, denselben durch Mehrheitsbeschluß festzusetzen. Diesen festgesetzten Gesetzesinhalt stattet er gleichzeitig, uno actu, durch seine Beschlußfassung auch mit Gesetzeskraft aus, er sanktioniert ihn, nur unter der Voraussetzung aber, daß auch in der Bürgerschaft zu dem gleichen Gesetzestexte sich eine Mehrheit findet. Kommt auch in dieser über denselben unveränderten, vom Senat bereits sanktionierten Gesetzestext ein Mehrheitsbeschluß zustande, so ist hierdurch auch die zweite Sanktion, die der Bürgerschaft, erfolgt; das Gesetz ist perfekt, und es muß nur noch vom Senat ausgefertigt und verkündigt werden. Entsprechend ist der Vorgang, wenn die Bürgerschaft die Initiative ergriffen hat.

Die hier vertretene Ansicht scheint auch Jellinek[112]) zu haben. Er spricht davon, daß in nicht monarchischen Staaten „durch in juristisch wahrnehmbaren Formen erscheinende Kollegialbeschlüsse“ die Sanktion erteilt werde. „Hier scheint durch die Sanktion bereits die formelle Gesetzeskraft in juristischem Sinne geschaffen zu sein. Solche Beschlüsse sollen mit logischer Notwendigkeit ein Doppeltes enthalten: einmal einen Entschluß und dann, da diese Kollegien zum Unterschied von den Parlamenten der Monarchie mit imperium ausgestattet sind, einen Befehl, und

---

[112]) Jellinek a. a. O. S. 320 Anm. 9.

zwar den zur Ausfertigung des Gesetzes. Nur das erste Moment enthalte die Sanktion; das zweite bezeichne bereits den Ausgangspunkt des Prozesses der staatlichen Willenserklärung.[113])

4. Eine ganz exzeptionelle Stellung nehmen endlich im Reiche noch die beiden Großherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und -Strelitz ein, und zwar insofern, als sie eine Verfassung im konstitutionellen Sinne noch nicht besitzen. Dieser Zustand übt natürlich auch auf die Gesetzgebung seinen entsprechenden Einfluß aus. Von einer Volksvertretung ist in diesen Staaten noch keine Rede, denn die Stände vertreten dort in erster Linie den Grund und Boden und nur in zweiter Linie die Bevölkerung. Ihre Beteiligung an der Gesetzgebung ist erheblichen Beschränkungen unterworfen.

So führt auch Büsing[114]) u. a. etwa folgendes aus: „Der Landesherr übt die politischen Gewalten noch als ein ihm zustehendes, in seiner Person sich erschöpfendes, wohlerworbenes Recht aus, welches seiner Natur nach ein ausschließliches ist — nach außen hin ist er voller Inhaber der politischen Gewalten auch der Ausübung nach, während seine Beschränkung durch ständische Rechte lediglich ein Internum zwischen ihm und den Ständen bleibt —. Soweit die Stände überhaupt als Vertreter von Personen in Betracht kommen, hat dieses Vertretungsverhältnis keinen politischen Charakter, denn es gründet sich nicht, wie das politische Repräsentationsverhältnis im modernen Staate, auf ein Mandat des Vertretenen, sondern auf ein eigenes Recht des Vertreters, welchem nicht einmal politische Pflichten gegenüber den Vertretenen korrespondieren". Und auf S. 40 fährt er fort: „Die gesetzgebende Gewalt des Landesherrn wird durch ständische Konkurrenz, entsprechend der Natur der ständischen Rechte, nur insoweit gehemmt, als ständische Rechte und ständisches Gebiet in Frage kommt. Soweit das nicht der Fall ist, ist der Landesherr absoluter Gesetzgeber". Verordnungen und Gesetze, welche „gleichgültig" sind, d. h. für die Stände an sich nicht in Betracht kommen, sollen allerdings auch nicht publiziert werden, ohne daß vorher „ein ratsames Erachten und Bedenken" der Stände eingeholt worden ist.

---

[113]) Auf diese Stelle verweist auch Pabst a. a. O. S. 2 Anm. 3.

[114]) **Büsing** bei Marquardsen Bd. 3, 2, 1. Aufl. S. 39.

Es muß also unterschieden werden zwischen Angelegenheiten, die die Stände etwas angehen, und solchen, die für die Stände „gleichgültig" sind. Im ersten Falle besitzen sie ein ausdrückliches Bewilligungsrecht, im letzten Falle steht ihnen nur ein Gutachten zu. „Diese Normen geben den Grenzen der landesherrlichen Gesetzgebungsgewalt ihre gemessene Bestimmung, und ein ohne Berücksichtigung des ständischen Teilnahmerechtes erlassenes Gesetz ermangelt der Rechtsbeständigkeit. Allerdings ist es nicht ohne weiteres unverbindlich; denn da die ständische Teilnahme an der Gesetzgebung ein reines Internum ist, so genießen die Akte des Landesherrn unter allen Umständen formelle Gültigkeit bis zu ihrer Aufhebung durch den Landesherrn selbst."[115])

Wie dem auch sein mag, aus dem Angeführten geht hervor, daß in Mecklenburg der Landesherr noch eine größere Machtvollkommenheit besitzt wie in den übrigen deutschen Staaten. Ohne seinen Wunsch und Willen kann auch kein Gesetz Gültigkeit, Kraft erlangen. Ja einen großen Teil der Gesetze erläßt er, ohne an irgendein beschränkendes Element gebunden zu sein. Nur durch seine Sanktion, durch seine Beschlußfassung, kann eine Vorschrift rechtskräftig werden.

---

115) Büsing a. a. O. S. 41.

C.

So sind wir denn am Ende unserer Ausführungen. Es sollte in ihnen die Frage beantwortet werden, ob nach deutschem Reichs- und Landesstaatsrecht eine Sanktion der Gesetze erforderlich ist. Und was ist das Resultat, zu dem wir gekommen sind, welche Antwort ist auf diese Frage zu geben? Die Sanktion, als Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft, ist zu jedem Gesetze nötig. In den Monarchien, dem Reiche und dem Reichslande pflegt sie als ein besonderer Akt deutlich in Erscheinung zu treten. In den Republiken, den Hansestädten, tritt sie zwar nicht als selbständiger Akt auf, aber dennoch ist sie hier gleichfalls vorhanden und erforderlich.

Das ist ja auch kaum anders denkbar. Ist doch, um mit Laband[116]) zu reden, die Sanktion allein „Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne des Wortes“ und somit „der Kernpunkt des ganzen Gesetzgebungsvorganges“.[117]) Die drei anderen Elemente, die notwendig sind, damit ein Gesetz rechtsverbindlich wird, sind zweifellos von großer Bedeutung. Aber Schaffung und Formulierung des Gesetzesinhaltes einerseits ist nur eine Vorbereitungshandlung und hat als solche nichts mit dem Rechtsgültigwerden des Gesetzes zu tun. Und Ausfertigung und Verkündigung andererseits, die das Gesetz allerdings erst rechtsverbindlich machen, sind hinwiederum nur die unbedingt notwendigen Rechtsfolgen der Sanktion, notwendig deshalb, weil ohne sie das Volk keine Kenntnis vom verfassungsmäßigen Zustandekommen des Gesetzes und dem Zeitpunkte seines Inkrafttretens erhalten würde. Aber sie sind eben nur Rechtsfolgen. Entstanden ist das Gesetz auch ohne sie durch den Geburtsakt der Sanktion.

[116]) Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 S. 493.
[117]) Laband S. 513.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.

Lebenslauf.

Am 26. Dezember 1886 bin ich, Joachim Rudolf v. Jeetze, als Sohn des Rittergutsbesitzers Hans v. Jeetze und seiner Frau Johanna geb. Lübbert zu Pilgramshain, Kreis Striegau, geboren, bin preußischer Staatsuntertan und evangelischer Konfession. Von Ostern 1897 bis Ostern 1903 besuchte ich das damalige Städtische Progymnasium zu Striegau und von Ostern 1903 bis Ostern 1907 als Zögling der Königlichen Ritterakademie das Königliche Gymnasium Johanneum zu Liegnitz, an welchem ich am 22. März 1907 meine Reifeprüfung bestand. Nunmehr wandte ich mich dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften zu und besuchte die Universitäten Kiel, Berlin, Leipzig und Breslau. Am 24. November 1910 bestand ich am Königlichen Oberlandesgericht zu Breslau meine erste juristische Staatsprüfung und am 19. Dezember 1910 vor der Hohen juristischen Fakultät der Universität Breslau die mündliche Doktorprüfung. Am 15. Dezember 1910 wurde ich am Königlichen Amtsgericht in Sprottau vereidigt, unterbrach jedoch meine dortige Dienstzeit, um am 1. April 1911 in Lüben beim Dragonerregiment v. Bredow (1. Schlesischem) Nr. 4 als Einjährig-Freiwilliger einzutreten.